

Akademisk frihet

– ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden

*Betänkande av Utredningen om
stärkt skydd av den akademiska friheten*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:57

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéstöd, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1609-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1610-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm

Regeringen bemyndigade statsrådet med ansvar för högre utbildning och forskning genom beslut den 24 april 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera nuvarande regelverk och vid behov föreslå ändringar i regelverket som syftar till att stärka skyddet av forskares och lärares individuella akademiska frihet. Utredaren ska även undersöka behovet av att stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet (dir. 2025:42). Syftet är att stärka forskares och lärares individuella akademiska frihet och därigenom stärka svensk högre utbildning och forskning.

Som särskild utredare förordnades professorn Anna-Sara Lind den 19 maj 2025. Analytikern Sara Monaco anställdes som sekreterare i utredningen den 11 augusti 2025 och var från den 18 november 2025 anställd som huvudsekreterare. Som sekreterare anställdes hovrättsassessorn Erika Stjärnström den 1 oktober 2025 och kammarrättsfiskalen Frida Kindberg den 13 januari 2026. Sara Monaco och Frida Kindberg har varit anställda på heltid, medan Erika Stjärnström har varit anställd på deltid (60 procent) till och med den 15 juli 2026.

Som experter i utredningen förordnades den 23 september 2025 rättssakkunniga Mona Ansari Shad (Utbildningsdepartementet), rektorn Malin Broberg (Göteborgs universitet och Sveriges universitets- och högskoleförbund), kanslirådet Beate Eellend (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Erik Kyhlberg (Utbildningsdepartementet), ordföranden Rasmus Lindstedt (Sveriges förenade studentkårer), utredaren Caroline Tovatt (Universitetskanslersämbetet) och samhällspolitiska chefen Karin Åmossa (Sveriges universitetslärare och forskare). Utredningens expertgrupp har sammanträtt vid sex tillfällen.

Betänkandet är skrivet i vi-form och med detta avses utredaren och utredningssekretariatet. Jag som utredare är dock ensam ansvarig för utredningens förslag.

Utredningen (U 2025:03) lämnar härmed över betänkandet *Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden* (SOU 2026:57). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Uppsala i augusti 2026

Anna-Sara Lind

Sara Monaco
Frida Kindberg

Innehåll

Inledande ord från utredaren.....	15
Sammanfattning	17
Summary	27
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	37
1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	39
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar	41
2 Uppdrag och genomförande.....	43
2.1 Utredarens uppdrag enligt direktiven.....	43
2.2 Utredningens genomförande	44
2.3 Avgränsningar och överväganden	47
2.4 Definitioner och begrepp	48
2.5 Betänkandets disposition.....	51
3 Akademisk frihet och akademiskt ansvar.....	53
3.1 Lärosätenas samhällsuppdrag	53
3.2 Akademiska kärnvärden som grund för lärosätenas samhällsuppdrag.....	56

3.3	Den akademiska friheten, ansvaret och plikterna.....	57
3.4	Akademisk frihet som kärnvärde.....	58
3.4.1	Den akademiska frihetens kärna	59
3.4.2	Förutsättningar för akademisk frihet.....	62
3.4.3	Den institutionella och politiska kontexten.....	63
3.5	Kollegialitet som kärnvärde	66
3.6	Akademisk integritet som kärnvärde	70
3.7	Vilka omfattas av akademisk frihet?.....	71
4	Utmaningar för den akademiska friheten	73
4.1	Utgångspunkter.....	73
4.2	Hot, hat och trakasserier.....	74
4.2.1	Trakasserier kommer oftare inifrån lärosätet	74
4.2.2	Kvinnor är mer utsatta än män och vissa grupper är mer utsatta än andra.....	76
4.2.3	Vissa ämnesområden är mer utsatta för politisering än andra	78
4.2.4	Själv censur som en konsekvens av hot, hat, trakasserier och grupptryck.....	79
4.3	Otillbörlig politisk styrning av forskning och utbildning.....	82
4.3.1	Betydelsen av direkta anslag till lärosätena.....	82
4.3.2	Utmaningar med riktade utlysningar och politiska prioriteringar	85
4.3.3	Styrning av utbildning.....	87
4.4	Otillräcklig institutionell autonomi	89
4.4.1	Lärosätenas organisationsform	89
4.4.2	Regeringen utser en majoritet av styrelseledamöterna och rektor	90
4.5	Osäkra arbetsvillkor	92
4.5.1	Det finns fler tidsbegränsade anställningar i högskolan jämfört med andra sektorer	92
4.5.2	Beroendet av externa forskningsmedel bidrar till osäkra arbetsvillkor.....	94

4.6	Svaga kollegiala strukturer.....	96
4.6.1	Minskat kollegialt inflytande	96
4.6.2	Vissa forskare har sämre förutsättningar att utöva självstyre	98
4.6.3	Vissa forskare kan ha svårt att meritera sig.....	100
4.6.4	Att enbart använda svenska som arbetsspråk kan försvåra kollegialt deltagande.....	100
4.7	Säkerhetspolitik och geopolitik	102
4.7.1	Ansvarsfull internationalisering.....	102
4.7.2	Beroendet av internationell forskningsinfrastruktur.....	104
4.8	Utmaningar vid samverkan med det omgivande samhället.....	105
4.8.1	Akademisk frihet kan nedprioriteras vid forskningssamverkan.....	105
4.8.2	Formerna för hur forskare ska publicera kan styras av externa aktörer.....	107
4.9	Administration som tar tid från lärosätenas kärnuppgifter.....	108
4.9.1	Administration relaterad till rollen som förvaltningsmyndighet	108
4.9.2	Administration kopplad till lärosätenas kärnverksamhet.....	109
4.10	Övriga utmaningar	110
4.10.1	Bristande kunskap om akademisk frihet hos anställda och studenter	111
4.10.2	Artificiell intelligens	111
4.10.3	Oenighet om lärarundantagets omfattning	113
4.11	Sammanfattande kommentar	115
5	Akademisk frihet i en rättslig kontext	117
5.1	Utgångspunkter	117
5.2	Förvaltningsmyndighetsformen och styrning	118
5.2.1	Statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter	119
5.2.2	Styrning av statliga lärosäten	120

5.2.3	Forskare och lärare vid statliga lärosäten.....	123
5.3	Bakgrund till den akademiska frihetens skydd i svensk lag	127
5.3.1	Principer för forskningen anges i högskolelagen.....	127
5.3.2	Forskningens frihet grundlagsskyddas	129
5.3.3	Principen om akademisk frihet skyddas genom lag.....	130
5.4	Grundlag	132
5.4.1	Forskningens frihet i 2 kap. 18 § regeringsformen	132
5.4.2	Andra grundlagsbestämmelser som skyddar akademisk frihet	133
5.4.3	Forskningens frihet har ett svagare skydd i regeringsformen jämfört med andra rättigheter	136
5.4.4	Forskningens frihet i förhållande till annan lagstiftning.....	137
5.4.5	Grundläggande fri- och rättigheter i tider av kris och krig.....	138
5.5	Högskolelagen	140
5.5.1	Principerna om akademisk frihet och forskningen.....	141
5.5.2	Inga principer för utbildningens frihet	142
5.5.3	Gemensamma bestämmelser för utbildningen....	144
5.6	Högskoleförordningen.....	144
5.6.1	Examensordningen och utbildningens innehåll ..	145
5.6.2	Anställningar inom högskolan	146
5.7	Internationell och europarättslig reglering	150
5.7.1	Europeiska unionen	151
5.7.2	Europarådet	157
5.7.3	Förenade nationerna.....	159
5.8	Akademisk frihet i policydokument och riktlinjer.....	163

5.9	Andra regelverk av betydelse för högskolesektorn.....	164
5.9.1	God forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.....	165
5.9.2	Etikprövning	167
5.9.3	Integritetsskydd och säkerhet	170
5.9.4	Offentlighet och sekretess	171
5.9.5	Forskningsinfrastruktur.....	172
5.9.6	Universitets- och högskolerådets författningssamling	173
5.10	Skillnader mellan statliga och enskilda utbildningsanordnare.....	173
6	Internationell utblick	175
6.1	Utgångspunkter	175
6.2	Demokratins tillbakagång påverkar den akademiska friheten	175
6.3	Akademisk frihet mäts och följs upp på olika sätt.....	176
6.3.1	Academic Freedom Index.....	177
6.3.2	Academic Freedom Monitor	178
6.3.3	European University Association: Autonomy Scorecard.....	179
6.3.4	Scholars at Risk Network	181
6.3.5	European Network of Ombuds in Higher Education	181
6.4	Så skyddas akademisk frihet i andra länder	183
6.4.1	Lagstiftning om akademisk frihet i ett urval länder.....	183
6.4.2	Exempel på hur frågan om akademisk frihet diskuteras i ett urval europeiska länder	187
6.5	Sammanfattande kommentar	192
7	Tillsyn och överprövning som relaterar till akademisk frihet	195
7.1	Bedömning: regelverket ger i huvudsak tydlig vägledning.....	195

7.2	Myndigheter, nämnder och domstolar.....	196
7.2.1	Arbetsdomstolen.....	196
7.2.2	Disciplinnämnderna vid högskolorna	199
7.2.3	Diskrimineringsombudsmannen.....	201
7.2.4	Högskolans avskiljandenämnd.....	205
7.2.5	Justitiekanslern.....	207
7.2.6	Riksdagens ombudsmän	211
7.2.7	Universitetskanslersämbetet	214
7.2.8	Överklagandenämnden för högskolan.....	220
7.3	Skillnader mellan statliga och enskilda utbildningsanordnare	223
8	Lärosätenas arbetsmiljöansvar.....	225
8.1	Bedömning: lärosätenas ansvar för den akademiska friheten och arbetsmiljön är tydligt.....	225
8.2	En god arbetsmiljö är en förutsättning för akademisk frihet.....	228
8.3	Arbetsmiljörätt och närliggande arbetsrättsliga frågor	229
8.3.1	Arbetsmiljölagen och tillhörande reglering.....	230
8.3.2	Arbetsgivarens ansvar	230
8.3.3	Möjligheten för anställda att rapportera om missförhållanden.....	234
8.4	Arbetsmiljöverket följer upp och utövar tillsyn.....	236
8.5	Det rättsliga skyddet för forskare och lärare vid hot, våld och trakasserier	238
8.5.1	Straffrättsliga bestämmelser	239
8.5.2	Möjligheten till anonyma anmälningar	242
8.5.3	Arbetsgivarens ansvar för brottsutsatta anställda	243
8.6	Vilka som omfattas av lärosätenas arbetsmiljöansvar.....	244

9	Lärosätenas arbete för att främja och värna akademisk frihet.....	247
9.1	Utgångspunkter	247
9.2	Akademisk frihet i styrdokument.....	248
9.3	Stödstrukturer för forskning och kunskapsspridning	249
9.4	Samarbete och erfarenhetsutbyte mellan lärosäten.....	251
9.5	Utbildning, seminarier och konferenser.....	251
10	Utredningens förslag och bedömningar	255
10.1	Samlad bedömning.....	255
10.2	Förslag på ändringar i nuvarande regelverk för att stärka skyddet av forskares och lärares akademiska frihet	257
10.2.1	Ändra högskolelagen så att principen om akademisk frihet gäller för högskolans verksamhet och inför principer för utbildningens frihet	257
10.2.2	Ändra högskolelagen så att en grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut om forskning och utbildning.....	263
10.2.3	Inför en ny bestämmelse i högskolelagen om att forskare och lärare ska delta i framtagandet av förslag till beslut om ändringar i examensordningens innehåll	272
10.2.4	Inför en ny grund i högskoleförordningen för disciplinära åtgärder mot studenter	278
10.2.5	Inför ett krav på att akademisk frihet ska beaktas vid konsekvensutredningar.....	284
10.3	Förslag på stärkt stöd till forskares och lärares akademiska frihet	288
10.3.1	Lärosätena bör ansvara för en nationell stödfunktion för akademisk frihet.....	290
10.3.2	Uppdra åt ett lärosäte att tillhandahålla en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda	305

10.3.3	Uppdra åt UKÄ att samla in uppgifter om hur många postdoktorer som finansieras med stipendier	310
10.4	Förslag på utredningar för att ytterligare stärka skyddet av forskares och lärares akademiska frihet	313
10.4.1	Utred skydd i regeringsformen för den akademiska friheten och utbildningens frihet	313
10.4.2	Utred hur examensordningen ska förvaltas.....	320
10.4.3	Utred högskolestyrelsernas sammansättning och utnämning samt anställning av rektor.....	323
11	Konsekvenser av förslagen	329
11.1	Övergripande konsekvenser av förslagen	329
11.2	Nollalternativ och alternativa lösningar	330
11.3	Konsekvenser för universitet och högskolor	334
11.4	Konsekvenser för forskare och lärare.....	338
11.5	Konsekvenser för studenter	341
11.6	Konsekvenser för staten.....	343
11.6.1	För regeringen	343
11.6.2	För andra myndigheter	345
11.7	Konsekvenser för kommuner och regioner	348
11.8	Konsekvenser med anledning av Sveriges medlemskap i EU	349
11.9	Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv	349
11.10	Konsekvenser för den akademiska friheten	352
11.11	Kostnader	354
11.12	Övriga konsekvenser.....	356
11.12.1	Mänskliga rättigheter	356
11.12.2	Arbetsstagarorganisationer	357
11.12.3	Näringslivet	357
11.13	Ikraftträdande och uppföljning	357

12 Författningskommentar 359

12.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	359
--	-----

Referenser 363**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:42	405
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2026:10	417
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2026:43	419
Bilaga 4	Sammanställning över möten.....	421

Inledande ord från utredaren

Det är med stor ödmjukhet och tacksamhet jag nu avrundar arbetet med denna utredning. Uppdraget har varit omfattande och djupt engagerande för mig och alla de som jag under det gångna året mött inom ramen för uppdraget. Många har bidragit och gett mig nya insikter när det gäller den akademiska friheten i vår samtid.

Det akademiska livet är unikt på många sätt. Akademin är en plats för fördjupning och kunskapsutbyte, en kontrollmakt i det offentliga samtalet. Likt rättsstaten behöver den vara självständig och oantastlig. Den ska bidra till att vi i vårt samhälle, i demokratin och rättsstaten, har fakta, insikt och kunskap för att göra de överväganden och fatta de beslut som behövs. På motsvarande sätt som ett oberoende domstolsväsende upprätthåller rättsstatens principer, kan stark akademisk frihet i utbildningen bidra till en förvaltning som vilar på vetenskap, integritet och motståndskraft mot otillbörlig påverkan. Som forskare ingår man i en lång tradition där det gemensamma utgörs av en strävan efter att följa vetenskapliga metoder och normer. Detta sätt, som har utvecklats under århundraden, handlar ytterst om att säkerställa kvalitet och verka för vetenskaplig trovärdighet. Våra lärosäten är därmed av ett eget slag, med uppgifter som inga andra organisationer är satta att utföra och verka för.

Ensam är inte stark i akademien – forskare och lärare söker kunskap på vetenskaplig grund i mötet med varandra, studenterna och samhället. För att göra det behöver vissa kärnvärden respekteras så att forskare, lärare och studenter kan skapa akademi och leva den akademiska friheten inklusive alla dess plikter varje dag. För att kunna göra det behövs också lärosäten, forskarnätverk och kollegor i andra länder som ser till att det finns rum för många att få leva i den akademiska frihetens tjänst.

Den akademiska friheten är mångfacetterad och rymmer ibland dimensioner som kan stå i strid med varandra. Den varierar mellan

olika lärosäten och olika ämnesdiscipliner. I sig är det inte något konstigt eller oroande, tvärtom. Pluralism är en grundförutsättning för en stark akademisk verksamhet och särskilt viktig i ett förhållandevis litet land som Sverige. Den akademiska inramningen måste säkerställa att så många vetenskapliga perspektiv och ingångar som möjligt är välkomna och därmed främja den mångfald och öppenhet som god vetenskap kräver. Pluralism i metodval, ämnen, perspektiv och frågor är en nödvändighet för god vetenskap. Det är något som alla forskare och lärosäten ska bejaka, men också de som har makt att påverka och styra de yttre ramarna för akademien.

Den akademiska friheten är något som var och en på lärosätena är med och skapar. Våra lärosätesdialoger gav värdefulla insikter om områdets komplexitet och visade samtidigt ett starkt engagemang för att stärka den akademiska friheten. Många uppskattade möjligheten att diskutera frågorna över ämnes- och lärosätesgränser och utredningen vill därför uppmuntra till fortsatt dialog. Jag hoppas att de många initiativ som tas vid lärosätena för att främja en seminariekultur och en öppen diskussion kring de frågor, dilemman och utmaningar som akademisk frihet innebär utvecklas vidare.

Ansvaret för att värna den akademiska friheten delas av oss alla, såväl inom som utom akademien. Var och en har ansvar för sitt bidrag till att utveckla och stärka den akademiska friheten i vardagen. Det stora intresse och den stora vilja att bidra som kollegor, studenter och det omgivande samhället visat i Sverige och utomlands gör mig säker på att ansträngningarna för att stärka och förankra den akademiska friheten kommer att fortsätta.

Jag vill tacka alla som bidragit till vår utredning och som hjälpt mig med kunskap, perspektiv, reflektioner och texter. Engagemanget har varit mycket större än jag kunnat föreställa mig. Som utredare är jag tacksam och som akademiker känner jag stolthet över den breda uppslutning jag fått bevittna under denna utredning.

Uppsala, 20 augusti 2026

Anna-Sara Lind

Sammanfattning

Uppdraget att stärka skyddet av den akademiska friheten

Akademisk frihet är en förutsättning för att universitet och högskolor ska kunna utföra sitt uppdrag att säkerställa utbildning och forskning av hög kvalitet. Forskare och lärare måste ha frihet att söka, utveckla och förmedla kunskap. Akademisk frihet är också en viktig beståndsdel i ett demokratiskt och öppet samhälle. Demokratin och den akademiska friheten har gått tillbaka i många länder de senaste decennierna. Jämfört med de flesta andra länder har Sverige en hög nivå av akademisk frihet. Flera studier visar att det finns utmaningar även i Sverige, såväl externa som lärosätesinterna. Utredningens uppdrag har varit att analysera nuvarande regelverk och vid behov föreslå ändringar i syfte att stärka skyddet av forskares och lärares individuella akademiska frihet. I uppdraget har också ingått att undersöka behovet av att stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet.

Uppdragets genomförande

Vi har genomfört möten med nästan samtliga universitet och högskolor i Sverige samt ett brett urval av myndigheter, organisationer och individer som är verksamma i högskole- och universitetssektorn, eller i övrigt har koppling till våra frågeställningar. Vi har även deltagit och medverkat i ett antal seminarier och konferenser såväl i Sverige som utomlands av relevans för utredningen. Vi har gjort en översyn av regelverk som direkt reglerar akademisk frihet samt andra regelverk som på ett eller annat sätt verkar för att upprätthålla principen om akademisk frihet. Vi har också studerat uppgifterna för de myndigheter, nämnder och domstolar som utövar tillsyn över och uttolkar dessa regelverk. Dessutom har vi gjort en internationell utblick

och redogör för hur den akademiska friheten står sig i andra länder samt hur den skyddas genom lag där.

Utgångspunkter

Lärosätenas särskilda uppdrag

Universitets och högskolors främsta uppgift är att bedriva forskning och tillhandahålla utbildning av hög kvalitet som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Det finns ett femtiotal lärosäten i Sverige, varav 31 är statliga. Deras verksamhet skiljer sig på flera sätt från de flesta andra statliga förvaltningsmyndigheter, inte minst mot bakgrund av principerna om forskningens frihet och akademisk frihet. Lärosätena har en viktig roll som en kritisk och reflekterande röst i ett öppet och demokratiskt samhälle. Forskare och lärare har en frihet och ett ansvar att dela och kommunicera vetenskapligt baserad kunskap. För att kunna utföra sina uppgifter på ett trovärdigt sätt behöver både lärosäten och de individer som verkar där vara fria från otillbörlig styrning och otillåten påverkan.

Akademisk frihet

Akademisk frihet är ett kärnvärde som tillsammans med akademisk integritet och kollegialitet är en förutsättning för att ett lärosäte ska kunna förverkliga sitt uppdrag. Med akademisk frihet avses individens akademiska frihet, det vill säga individuell akademisk frihet. Vi utgår från en definition av akademisk frihet där kärnan består av friheten att forska, undervisa, lära och sprida kunskap på vetenskaplig grund. Runt kärnan finns förutsättningar som krävs för att kunna utöva akademisk frihet: kollegialitet, anställningstrygghet, institutionell autonomi samt förutsebarhet för finansiella och andra villkor. Utan dessa förutsättningar blir det svårare att förebygga inskränkningar av den akademiska frihetens kärna. Kärnan och förutsättningarna verkar i en institutionell och politisk kontext som varierar över tid och mellan länder.

Den akademiska friheten följs av motsvarande ansvar. Forskare och lärare har ett ansvar att värna god forskningssed. De är också skyldiga att följa gällande regelverk.

Utmaningar för forskares och lärares akademiska frihet

Sverige hör till de 10 procent främsta länderna i världen när det gäller att respektera akademisk frihet. Samtidigt finns utmaningar även här. Det förekommer hot, hat och trakasserier mot forskare och lärare, vilket kan leda till självcensur och andra anpassningar som inte är vetenskapligt motiverade. Det säkerhetspolitiska läget har aktualiserat ibland svåra avvägningar mellan öppenhet och säkerhet, vilket kan utgöra en utmaning för den akademiska friheten. Andra utmaningar är när regering eller andra aktörer styr utbildning eller forskning på ett otillbörligt sätt, exempelvis genom alltför detaljerade uppdrag. Att många forskare är beroende av externa forskningsanslag för att finansiera sin tjänst kan också utgöra en utmaning i förhållande till akademisk frihet eftersom det skapar osäkra arbetsvillkor. Utmaningar som framför allt kommer inifrån lärosätena själva är den försvagning av kollegialitet som påbörjades med högskolereformen 1993. Lärares och forskares självstyre över kärnverksamheten är en förutsättning för att kunna utöva akademisk frihet.

Sammanfattande bedömning

Vår genomgång visar att det finns ett omfattande regelverk som sammantaget ger forskare och lärare ett starkt skydd i situationer som kan utmana deras akademiska frihet. Vår samlade bedömning är därför att nuvarande regelverk i stort är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares akademiska frihet vid svenska lärosäten. Vi bedömer dock att det finns skäl att lämna förslag på nya bestämmelser för att ytterligare stärka lärares och forskares akademiska frihet. Vi föreslår också att stödet till forskare och lärare kan stärkas. Nedan redovisar vi utredningens förslag.

Utredningens förslag

Vi föreslår ändringar i högskolelagen, högskoleförordningen och förordningen om konsekvensutredningar. Vi föreslår också att lärosätena samordnar en nationell stödfunktion för akademisk frihet och att de får i uppdrag att tillhandahålla en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda. Dessutom ger vi förslag på nya utred-

ningar som behövs för att stärka skyddet av den akademiska friheten ytterligare.

Våra förslag har två huvudsakliga syften. De ska stärka forskares och lärares akademiska frihet och underlätta för lärosätena att genomföra högskolelagens principbestämmelse om akademisk frihet. Förslagen bidrar även till att understryka den roll akademisk frihet har för demokratin och därigenom bidra till en långsiktigt robust demokratisk samhällsutveckling.

Vi ser bland annat ett behov av att i författning tydliggöra och förankra sådant som nu regleras genom förarbeten eller praxis. Genom att skapa större avstånd mellan regeringens styrning och frågor som direkt kopplar till akademisk frihet ges forskare och lärare bättre förutsättningar att fullgöra sina uppdrag. Vi bedömer att systemet behöver göras mer robust, så att snabba förändringar som kan inskränka den akademiska friheten blir svårare att genomföra och därmed skapa förutsättningar för större stabilitet över tid. Det är ett sätt att nu, i tider av bred politisk enighet kring värdet av en stark och självständig akademi, stärka skyddet för att även kunna möta framtida osäkerheter. Precis som ett oberoende domstolsväsende är en grundläggande förutsättning för rättsstaten, utgör fria universitet och högskolor en central grund för ett öppet och demokratiskt samhälle.

Principen om akademisk frihet ska gälla för högskolans verksamhet och kompletteras med principer för utbildningens frihet

Av nuvarande formulering i 1 kap. 6 § högskolelagen framgår att den akademiska friheten ska främjas och värnas i högskolornas verksamhet. Därefter följer allmänna principer för forskningens frihet. Det saknas principer för utbildningens frihet.

Vi föreslår att principbestämmelsen om akademisk frihet i högskolelagen justeras så att det framgår att den gäller för högskolans verksamhet. Det är ett sätt att tydliggöra att akademisk frihet ska beaktas när regering eller andra aktörer utanför högskolan styr eller samverkar med lärosätena.

Vidare föreslår vi att samma paragraf i högskolelagen kompletteras med allmänna principer för utbildningens frihet: 1) utbildningens innehåll får fritt utformas, 2) utbildningens upplägg och genomförande får fritt väljas, och 3) studenternas frihet att lära ska värnas.

Syftet är att tydliggöra att akademisk frihet även omfattar utbildningens frihet. Det föreslagna tillägget innebär inte en inskränkning av statens legitima ansvar för mål, resurser och kvalitetssäkring av utbildning, men klargör de principiella gränser inom vilka en sådan styrning bör ske.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut om forskning och utbildning

Kollegialitet är ett akademiskt kärnvärde och en förutsättning för akademisk frihet. Det innebär att forskare och lärare har inflytande över frågor som rör forskning och utbildning. Högskolelagen uttrycker i dag inte någon norm om kollegialt ansvar eller inflytande, utan enbart att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Sedan frihetsreformen 1993 och autonomireformen 2011 har beslut baserade på vetenskaplig ämnesexpertis rörande frågor om bland annat utbildning och rekrytering centraliserats eller försvagats på många lärosäten. Det kan påverka forskares och lärares akademiska frihet negativt genom att deras möjligheter till självstyre minskar.

Vi föreslår att 2 kap. 6 § högskolelagen ändras så att det framgår att beslut rörande uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen, ska fattas av *en grupp av* personer där majoriteten är forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Den föreslagna ändringen betonar vikten av att forskare och lärare med relevant kompetens deltar i beslut som rör lärosätenas kärnverksamhet. Det är också en förutsättning för att säkerställa kvalitet i forskning och utbildning. Det åligger lärosätena själva att inom ramen för den föreslagna bestämmelsen närmare definiera vilka frågor som kräver kollegialt beslutsfattande.

Forskare och lärare ska delta när förslag till beslut om ändringar i examensordningen tas fram

Examensmålen anges i bilaga till högskoleförordningen och är styrande för inom vilka ramar lärosätena kan utforma innehållet i sina utbildningar. Även om praxis är att forskare och lärare deltar i arbetet

när examensmålen ska revideras eller nya tillföras, finns det inget krav på att så sker.

Vi föreslår en ny paragraf i högskolelagen som reglerar att forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens ska delta vid framtagande av förslag till beslut om ändringar i examensordningen. Genom den föreslagna ändringen önskar vi att nuvarande praxis fastställs i lag. Syftet är att säkerställa kollegialt inflytande och att utbildningen vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund. Den föreslagna ändringen innebär ingen reglering av hur beslut ska fattas utan berör enbart vilka som ska vara med och ta fram beslutsunderlaget.

Inför en ny grund för disciplinära åtgärder mot studenter

Dagens regelverk innebär att trakasserier utan koppling till en diskrimineringsgrund bara kan leda till disciplinära åtgärder om de är så omfattande att de stör verksamheten vid lärosätet. Även enstaka trakasserier som inte har samband med någon diskrimineringsgrund kan dock vara integritetskränkande eller hotfulla för både den som utsätts och den akademiska miljön.

Vi föreslår att högskoleförordningen kompletteras med en ny femte grund för disciplinära åtgärder. Disciplinära åtgärder ska få vidtas mot studenter som utsätter en arbetstagare vid lärosätet för otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet. Att påverkan ska vara otillåten innebär att det ska röra sig om beteenden som inte är acceptabla inom ramarna för det normala akademiska samtalet. Syftet med den föreslagna nya grunden för disciplinåtgärder är att bidra till en tryggare arbetsmiljö, vilket kan skapa bättre förutsättningar för lärare att utöva akademisk frihet.

Akademisk frihet ska beaktas vid konsekvensutredningar

Förslag eller beslut som rör universitet och högskolor kan få betydande konsekvenser för hur forskning och utbildning bedrivs, vilka frågor som kan formuleras och vilka metoder som kan användas. Konsekvenser för lärosäten eller enskilda forskare och lärare är inte alltid uppenbara när ett förslag bereds. Inskränkningar i den akademiska friheten kan uppstå som en oavsiktlig bieffekt av andra förslag eller

beslut. Eftersom akademisk frihet utgör en av grunderna i demokratin är det en viktig uppgift för staten att skydda denna frihet.

Vi föreslår att det förs in ett krav om att beakta akademisk frihet i förordningen om konsekvensutredningar. Genom att analysera möjliga konsekvenser för den akademiska friheten av förslag skapas bättre förutsättningar för proportionerliga och välvägdade beslut som inte går längre än vad som är nödvändigt för att nå det eftersträfvade syftet.

Lärosätena bör ansvara för en nationell stödfunktion för akademisk frihet

Lärosätena har enligt högskolelagen ansvar för att främja och värna akademisk frihet i forskning och utbildning. En god arbetsmiljö är en förutsättning för att forskare och lärare ska kunna utöva sin akademiska frihet. Att lärosätena tar sitt arbetsmiljöansvar i frågor kopplade till hot, hat och trakasserier lägger grunden för att lärosätena ska kunna ta det ansvar för den akademiska friheten som förutsätts. Vår bedömning är att lärosätena kan utveckla sitt stöd till forskare, lärare och annan personal. Det behöver vara tydligt vilket stöd som finns och hur berörd personal kan ta del av det, exempelvis för att hantera externa hot och hat. Kunskapen om akademisk frihet och dess innebörd behöver också öka i hela organisationen.

Vi föreslår att universitet och högskolor tar initiativ till att inrätta en nationell stödfunktion för akademisk frihet. Den föreslagna stödfunktionen bör bland annat systematiskt arbeta med kunskapsspridning om innebörden av akademisk frihet. Den bör också erbjuda mer konkret stöd, till exempel genom erfarenhetsutbyte kring hur man kan hantera situationer där forskares och lärares akademiska frihet utmanas. En akademi som känner till sina rättigheter i fråga om akademisk frihet står också bättre rustad inför eventuella framtida utmaningar. Genom att lärosätena själva ansvarar för att samordna stödfunktionen betonas deras ansvar i frågan samtidigt som autonomi i förhållande till regeringen upprätthålls.

Ge ett lärosäte i uppdrag att tillhandahålla en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda

Tjänstemän inom myndigheter, regioner och kommuner använder ofta forskningsstudier som underlag för beslut, riktlinjer eller utredningar. De kan också samverka i forskningsprojekt eller i utbildningsinsatser. När forskning och utbildning sker i samverkan med aktörer utanför akademien kan det uppstå intressekonflikter. Om dessa aktörer saknar förståelse för innebörden av akademisk frihet kan de medvetet eller omedvetet påverka forskning och utbildning på ett sätt som utmanar den akademiska friheten.

Vi föreslår att ett lärosäte efter en bred utlysning får i uppdrag av regeringen att ta fram och tillhandahålla en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda. Den bör vända sig till aktörer i stat, kommun och region som samverkar med lärosäten i forskning och utbildning.

Syftet med en utbildning i akademisk frihet till berörda offentliganställda är att öka deras förståelse för lärosätenas uppdrag och därigenom skapa förutsättningar för en välfungerande samverkan. Det kan i sin tur bidra till en förvaltningskultur där akademisk frihet förstås som en del av statens bredare ansvar för att främja och upprätthålla demokratin.

Ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att samla in uppgifter om antalet postdoktorer med stipendiefinansiering

Stipendiefinansierade postdoktorer saknar de försäkringar och förmåner som normalt följer med en anställning. Det finns undersökningar som visar att stipendiefinansierade postdoktorer upplever diskriminering och har sämre karriärutsikter jämfört med anställda postdoktorer. Att inte erbjuda postdoktorer liknande villkor som sina anställda kollegor kan därmed innebära en utmaning för deras akademiska frihet.

Vi menar att det finns anledning att se över denna typ av finansiering. Som ett första steg föreslår vi att Universitetskanslersämbetet får i uppdrag av regeringen att samla in uppgifter om antalet stipendiefinansierade postdoktorer. Sådan information ger en uppfattning om hur omfattande stipendiefinansieringen är och kan utgöra en grund för vidare utredning.

Förslag på ytterligare utredningar för att stärka skyddet för akademisk frihet

Vi bedömer att det finns ett behov av ytterligare utredningar för att stärka skyddet för forskares och lärares akademiska frihet. Frågorna ryms inte inom ramen för vårt uppdrag men de problemformuleringar vi redovisar kan tjäna som underlag inför kommande utredningar inom området.

För det första föreslår vi att det tillsätts en parlamentarisk utredning i syfte att grundlagsfästa den akademiska friheten. För det andra föreslår vi en utredning av hur högskoleförordningens examensbilaga med examensmålen ska förvaltas. Syftet är att stärka forskares och lärares akademiska frihet genom att utreda om regeringens makt att utfärda detaljerade föreskrifter om utbildningens innehåll ska begränsas. Slutligen föreslår vi att det tillsätts en utredning av lärosättesstyrelsernas sammansättning och hur rektor och övriga ledamöter utses. Frågan är nära kopplad till institutionell autonomi, som är en av förutsättningarna för att kunna utöva akademisk frihet.

Summary

Remit to enhance protection of academic freedom

Academic freedom is a prerequisite for the ability of higher education institutions (HEIs) to carry out their mandate to ensure high-quality education and research. Researchers and teachers must have the freedom to seek, develop and share knowledge. Academic freedom is also an important component of a democratic and open society. Democracy and academic freedom have regressed in many countries in recent decades. In comparison with most other countries, Sweden has a high level of academic freedom. However, several studies show that there are also challenges to this freedom in Sweden, both inside and outside of HEIs. The inquiry's remit is to analyse current regulatory frameworks and propose any amendments deemed necessary to strengthen the protection of the academic freedom of individual researchers and teachers. The remit also includes investigating the need to strengthen support available for researchers and teachers on issues concerning their academic freedom.

Carrying out the remit

We have held meetings with almost every HEI in Sweden and a wide range of government agencies, organisations and individuals that are actively involved in higher education or are otherwise linked to the issues at hand. We have also taken part in, and contributed to, a number of seminars and conferences that are relevant to the inquiry both in Sweden and abroad. We have reviewed the regulatory frameworks that directly regulate academic freedom and other regulatory frameworks that in some way contribute to upholding the principle of academic freedom. We have also studied government agencies, committees and courts that carry out supervision to ensure that the

regulatory frameworks are upheld. Moreover, we provide a brief overview from an international perspective and describe the state of academic freedom in other countries and how it is protected by legislation there.

Starting points

Special mandate of higher education institutions

The core responsibilities of HEIs in Sweden are to carry out high-quality research and provide education grounded in research, artistic practice, and proven experience. There are 50 HEIs in Sweden, of which 31 are government agencies. Their activities differ in many ways from most other government agencies, not least in light of the principles of freedom of research and academic freedom. HEIs play an important role as a critical and reflective voice in an open and democratic society. Researchers and teachers have both the freedom and the responsibility to share and communicate research-based knowledge. To be able to carry out their duties in a credible way, HEIs and the individuals who work there must be free from undue influence.

Academic freedom

Academic freedom is a core value that, together with academic integrity and collegiality (self-governance), is a prerequisite for a HEI's ability to fulfil its mandate. 'Academic freedom' refers to the academic freedom of the individual, i.e. individual academic freedom. Our starting point is a definition of academic freedom that at its core consists of the freedom to research, teach, learn and disseminate research-based knowledge. Around this core are fundamental prerequisites for the ability to exercise academic freedom: self-governance, employment security, institutional autonomy and predictability of financial and other conditions. Without these prerequisites, it becomes more difficult to prevent infringements of the core of academic freedom. The core and the prerequisites work in an institutional and political context that varies over time and between countries.

With academic freedom comes a corresponding responsibility. Researchers and teachers have a responsibility to uphold good research practices. They are also obliged to follow applicable legal frameworks.

Challenges to researchers' and teachers' academic freedom

Sweden ranks in the top 10 per cent of countries as regards academic freedom. At the same time, there are also challenges in Sweden. Researchers and teachers encounter threats, hatred and harassment, which can lead to self-censorship and other adaptations that are not scientifically justified. The increasing focus on international security risks has sometimes brought about difficult compromises between openness and security, which can pose a challenge to academic freedom. Other challenges arise when governments or other actors inappropriately govern or influence education or research, e.g. by issuing overly detailed mandates. The fact that many researchers are dependent on external research funding to finance their positions is also a challenge to academic freedom, as it creates uncertain working conditions. Challenges that come primarily from within HEIs themselves include the weakening of collegiality, a development initiated in 1993. Researchers' and teachers' self-governance over core activities is a prerequisite for their ability to exercise academic freedom.

Overall assessment

Our review has shown that there are comprehensive regulatory frameworks that, taken together, provide strong protection for researchers and teachers in situations that can challenge their academic freedom. Therefore, our overall assessment is that current regulatory frameworks are, on the whole, suitable for protecting the academic freedom of researchers and teachers at Swedish HEIs. However, we find that there are grounds to present proposals on new provisions to further strengthen the academic freedom of researchers and teachers. We also propose that support for researchers and teachers be strengthened. The inquiry's proposals are outlined in the following.

The inquiry's proposals

We propose amendments to the Higher Education Act, the Higher Education Ordinance and the Regulatory Impact Assessment Ordinance. We also propose that HEIs coordinate a national support function for academic freedom and that they be tasked with providing training for public sector employees on academic freedom. Moreover, we make proposals for new inquiries that are needed to further strengthen the protection of academic freedom.

Our proposals have two primary aims. They should strengthen the academic freedom of researchers and teachers and facilitate HEI's implementation of the provision on the principle for academic freedom of the Higher Education Act. The proposals also help to emphasise the role that academic freedom plays in a democracy and thereby contribute to long-term, robust and democratic societal development.

That which is currently regulated through legislative history or case law needs to be clarified and reinforced in the legislation. By creating a greater distance between the Government's control and matters that directly relate to academic freedom, researchers and teachers are given better conditions to fully carry out their mandate. Our assessment is that the system needs to be made more robust so as to make it more difficult to implement rapid changes that can limit academic freedom, and thereby create greater stability over time. At a time of broad political consensus on the value of a strong and independent academia, this is a way to now strengthen this safeguard in order to meet future uncertainties. Just as an independent judicial system is a fundamental prerequisite for the rule of law, free HEIs are a key foundation of an open and democratic society.

The principle of academic freedom should apply to higher education activities and be complemented by principles for freedom of education

The current wording of Chapter 1, Section 6 of the Higher Education Act states that academic freedom should be promoted and safeguarded in higher education activities. This is followed by general principles of freedom of research. The legislation lacks principles for the freedom of education.

We propose that the provision on principles of academic freedom under the Higher Education Act be amended so as to indicate that it applies to research and education conducted within HEIs. This clarifies that academic freedom must be taken into account when the Government or other actors outside the higher education sector govern or engage with HEIs.

We additionally propose supplementing the same section of the Higher Education Act with general principles for the freedom of education: 1) the content of the education may be freely formulated; 2) the organisation and implementation of the education may be freely chosen; and 3) the freedom of students to learn should be safeguarded. The aim is to clarify that academic freedom also comprises the freedom of education. The proposed supplement does not entail a limitation of the state's legitimate responsibility for the objectives, resources and quality assurance of education; rather it clarifies the fundamental boundaries within which such governance should take place.

Researchers and teachers should participate in certain decisions on research and education

Collegial self-governance is a core value of academia and a prerequisite for academic freedom. This means that researchers and teachers have influence over issues that concern research and education. The Higher Education Act does not currently express any norm on collegial responsibility or influence; it only states that certain decisions should be taken by individuals with academic or artistic qualifications. Ever since 1993, decisions based on scientific subject expertise in matters such as education and recruitment have been centralised or weakened at many HEIs. This risks negatively impacting the academic freedom of researchers and teachers by curtailing their possibilities for self-governance.

We propose that Chapter 2, Section 6 of the Higher Education Act be amended so that it states that decisions concerning the organisation, implementation or quality of education, or the organisation or quality of research, should always be taken by a group of individuals made up predominantly of researchers and teachers with relevant academic or artistic qualifications. The proposed amendment stresses the importance of the participation of researchers and teach-

ers with relevant expertise in decisions that concern the core activities of HEIs. This is also a prerequisite for ensuring the quality of research and education. It is the responsibility of HEIs themselves, within the framework of the proposed provision, to define in greater detail which issues require collegial decision-making.

Researchers and teachers should be involved in the preparation of proposals prior to decisions on amendments to the System of Qualifications

Qualitative targets are specified in an appendix to the Higher Education Ordinance and define the framework within which HEIs may develop the content of their curricula. Although it is standard practice for researchers and teachers to participate in the work to revise or supplement qualitative targets, there is no requirement that this takes place.

We propose a new section in the Higher Education Act requiring the participation of researchers and teachers with relevant academic or artistic qualifications in the drafting of proposals prior to decisions on amendments to the content of the System of Qualifications. The proposed amendment would establish current practice in law. The aim is to ensure collegial influence and that education is grounded in scientific or artistic foundations. The proposed amendment does not entail any regulation of how decisions are taken; it only concerns who is involved in the drafting of materials that provide a basis for decisions.

A new basis for disciplinary measures against students should be introduced

Under current regulatory frameworks, harassment that cannot be linked to grounds of discrimination cannot lead to disciplinary measures unless it is so intrusive that it disrupts activities at the HEI. However, instances of harassment that are not related to any grounds of discrimination may violate a person's integrity or be threatening to both the target and the academic environment.

We propose that the Higher Education Ordinance be supplemented with a new fifth ground for disciplinary measures. It should

be possible to take disciplinary measures against students who subject an employee at a HEI to undue influence within the scope of the institution's activities. Influence is undue if it involves behaviour that is not accepted within the boundaries of normal academic discussion. The aim of the proposed new ground for disciplinary measures is to contribute to a safer working environment, which may provide better conditions for teachers to exercise their academic freedom.

Academic freedom should be considered in impact assessments

Proposals or decisions that concern HEIs can have significant consequences for how research and education are conducted, which issues can be formulated, and which methods can be applied. Consequences for the HEI or individual researchers and teachers are not always apparent when a proposal is being prepared. Limitations on academic freedom can arise as an unintended side effect of other proposals or decisions. Because academic freedom is one of the foundations of democracy, it is an important duty of the state to protect this freedom.

We propose introducing a requirement to the Regulatory Impact Assessment Ordinance stipulating that academic freedom must be taken into account. Analysing the potential consequences of proposals on academic freedom would create better prospects for proportionate and well-considered decisions that do not go further than necessary to achieve the desired aim.

Higher education institutions should be responsible for a national support function for academic freedom

In accordance with the Higher Education Act, HEIs have a responsibility to promote and safeguard academic freedom in research and education. A good working environment is a prerequisite for researchers and teachers to be able to exercise their academic freedom. HEIs taking responsibility for their work environment as regards issues related to threats, hatred and harassment is fundamental to their ability to take responsibility for the academic freedom that is required. Our assessment is that HEIs can develop their support for researchers, teachers and other staff. It needs to be clear what support is available and how relevant staff can make use of it, e.g. to

address external threats and hatred. Knowledge about academic freedom and its significance also needs to improve throughout the organisation.

We propose that HEIs take the initiative to establish a national support function for academic freedom. The proposed support function's mandate should include systematic work to share knowledge about the significance of academic freedom. It should also offer more concrete support, e.g. through the sharing of experiences and best practices on how to handle various situations in which researchers' and teachers' academic freedom is challenged. An academic community that knows its rights as regards academic freedom is also better equipped to meet any future challenges. By making HEIs themselves responsible for coordinating the support function, their responsibility for this matter would be emphasised while their autonomy in relation to the Government would be maintained.

Task a higher education institution with providing training on academic freedom for public sector employees

Civil servants at government agencies, regions and municipalities often use research studies as a basis for decisions, guidelines or inquiries. They can also collaborate on research projects or training initiatives. When research and education take place in collaboration with actors outside academia, conflicts of interest may arise. If these actors lack understanding of the significance of academic freedom, they may intentionally or unintentionally impact research and education in a way that challenges academic freedom.

We propose that, following an open call, the Government assign a HEI responsibility for developing and maintaining training on academic freedom for public sector employees. Training should be aimed at actors in central government, municipalities and regions that collaborate with HEIs in research and education.

The aim of providing training on academic freedom for relevant public sector employees is to improve their understanding of the mandate of HEIs and thereby create conditions for a well-functioning collaboration. This in turn can contribute to an administrative culture in which academic freedom is understood as part of the state's broader responsibility to promote and uphold democracy.

Task the Swedish Higher Education Authority with gathering information on the number of postdoctoral positions financed by scholarships

Some postdoctoral positions at Swedish HEIs are financed by scholarships. Postdoctoral positions financed by scholarships lack the assurances and benefits that normally come with employment. Studies show that individuals in postdoctoral positions financed by scholarships face discrimination, as well as poorer career prospects in comparison with those who are employed in postdoctoral positions. Not offering individuals in postdoctoral positions financed by scholarships the same conditions as their employed colleagues may therefore entail a challenge to their academic freedom.

We see reason to review this type of financing. As an initial step, we propose that the Government task the Swedish Higher Education Authority with gathering information about the number of postdoctoral positions financed by scholarships. Such information would provide an understanding of the extent of financing by scholarships and may provide a basis for further examination.

Proposal for additional inquiries to strengthen protection of academic freedom

We see a need to appoint additional inquiries with the aim of strengthening the protection of researchers' and teachers' academic freedom. These questions do not fall within the scope of our remit, but the problem statements we outline can serve as a basis for future inquiries in this area.

First, we propose that a parliamentary committee of inquiry be appointed with the aim of strengthening the constitutional protection of academic freedom. Second, we propose an inquiry on how the Higher Education Ordinance annex with qualitative targets should be maintained. The aim is to strengthen the academic freedom of researchers and teachers by investigating whether the Government's power to issue detailed provisions on educational content should be

limited. Finally, we propose appointing an inquiry on the composition of the governing boards of HEIs and how vice-chancellors and other board members are appointed. The question is closely linked to institutional autonomy, which is one of the prerequisites for the ability to exercise academic freedom.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434)

dels att 1 kap. 6 § och 2 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §¹

I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

För forskningen ska som allmänna principer gälla att

- 1. forskningsproblem får fritt väljas,*
- 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och*
- 3. forskningsresultat får fritt publiceras.*

För högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

För utbildningen ska som allmänna principer gälla att

- 1. utbildningens innehåll får fritt utformas,*
- 2. utbildningens upplägg och genomförande får fritt väljas, och*
- 3. studenternas frihet att lära ska värnas.*

¹ Senaste lydelse 2021:317.

2 kap.**6 §²**

Beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av

1. uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller
2. organisation av eller kvalitet i forskningen.

Om den bedömning som avses i första stycket ska göras av en grupp av personer, ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl.

Beslut ska fattas av *en grupp* av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av

Majoriteten av personerna i gruppen ska vara forskare eller lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl.

5 kap.**8 §**

Vid framtagande av förslag till beslut om ändringar i examensordningen ska forskare eller lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens delta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

² Senaste lydelse 2013:119.

1.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Häri genom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100) att 2 kap. 14 § och 10 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

14 §¹

I 2 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) finns det en bestämmelse om studenternas rätt till representation när beslut fattas eller beredning sker.

Om beslut ska fattas eller beredning ska genomföras av en enda person, ska information lämnas till och samråd ske med en studentrepresentant i god tid före beslutet eller slutförandet av beredningen.

Om beslut ska fattas av en grupp av personer enligt 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen, har studenterna rätt att vara representerade med minst tre ledamöter. Antalet studentrepresentanter i en sådan grupp får dock vara färre om det finns särskilda skäl med hänsyn till det totala antalet ledamöter i gruppen.

När beslut ska fattas enligt 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen, har studenterna rätt att vara representerade med minst tre ledamöter. Antalet studentrepresentanter i en sådan grupp får dock vara färre om det finns särskilda skäl med hänsyn till det totala antalet ledamöter i gruppen.

I övrigt beslutar en högskola själv om sådan rätt till representation för studenterna som avses i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

¹ Senaste lydelse 2010:1064.

10 kap.**1 §²**

Disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som

1. med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,

2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,

3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, *eller*

4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan,

4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567), *eller*

5. utsätter en arbetstagare vid högskolan för otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet.

Disciplinära åtgärder får inte vidtas senare än två år efter det att förseelsen har begåtts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

² Senaste lydelse 2008:944.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2024:183) om konsekvensutredningar

dels att nuvarande 9–15 §§ ska betecknas 10–16 §§,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Om förslaget eller beslutet berör universitet och högskolor ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker principerna för akademisk frihet i 1 kap. 6 § högskolelagen (1994:1434).

Om förslaget eller beslutet kan innebära en inskränkning av den akademiska friheten, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av vilka alternativ som finns för att den förändring som eftersträvas ska åstadkommas med en mindre inverkan på den akademiska friheten.

Om det bedöms att förslaget eller beslutet inte innebär en sådan inskränkning ska skälen för det redovisas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Utredarens uppdrag enligt direktiven

Regeringen beslutade den 24 april 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera nuvarande regelverk och vid behov föreslå ändringar i regelverket som syftar till att stärka skyddet av forskares och lärares individuella akademiska frihet.¹ Utredaren ska även undersöka behovet av att stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet. Syftet är att stärka forskares och lärares individuella akademiska frihet och därigenom stärka svensk högre utbildning och forskning. Enligt direktiven ska utredaren

- analysera och ta ställning till om nuvarande regelverk är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares individuella akademiska frihet vid svenska universitet och högskolor
- vid behov lämna förslag på ändringar i regelverket som syftar till att stärka skyddet för den individuella akademiska friheten vid svenska universitet och högskolor
- ta ställning till om, och i så fall hur, stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet kan stärkas
- utreda förutsättningarna för att ge en befintlig myndighet i uppdrag att ge stöd till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet, inklusive lämna förslag på hur ett sådant uppdrag kan utformas och vilka verktyg och uppgifter som myndigheten ska ges
- lämna nödvändiga författningsförslag.

¹ Dir. 2025:42, *Stärkt skydd av den akademiska friheten*.

I uppdraget betonas särskilt lärosätenas arbetsmiljöansvar och deras ansvar att värna den akademiska friheten. Vidare betonas att utredaren ska beakta lärosätenas administrativa börda och hur de påverkas av eventuella förslag.

När det gäller att utreda förutsättningarna för att ge en befintlig myndighet i uppdrag att ge stöd, betonar direktiven att uppdraget ska utformas så att det inte inverkar på lärosätenas arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar, arbetsledningsrätten eller den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Det ska inte ingå i ett eventuellt uppdrag att representera individer eller ta ställning i individuella ärenden.

Vidare ska uppdraget utformas med respekt för arbetsmarknadens parter autonomi. Utredningen ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i arbetsrättslig lagstiftning. Se vidare bilaga 1.

Uppdraget skulle inledningsvis redovisas senast den 30 juni 2026. I tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden till den 14 augusti 2026, se bilaga 2. Därefter förlängdes utredningstiden till den 11 september 2026, se bilaga 3.

2.2 Utredningens genomförande

Utredningen tillsattes i april 2025 och den särskilda utredaren påbörjade sitt arbete i slutet av maj. Den första medarbetaren i sekretariatet anställdes i augusti samma år. Sekretariatet var fullt bemannat i januari 2026.

Den akademiska friheten för forskare och lärare står i fokus för denna utredning. Vi har därför sökt att få så många perspektiv som möjligt på hur akademisk frihet förstås, yttras och upplevs i Sverige. Frågan huruvida nu gällande regler är ändamålsenliga för en stark individuell akademisk frihet är central i vårt uppdrag. Vi har på olika sätt önskat skapa dialog med forskare, lärare och studenter som verkar i akademien. Vi har också sökt dialog med i stort sett samtliga lärosäten i Sverige och haft kontakt med andra centrala aktörer som verkar i den akademiska sfären. Dessutom har vi haft möten med andra aktörer i samhället för att få perspektiv på vilken betydelse akademisk frihet har också utanför högskolesektorn. Alla vi har mött har fått ta del av direktiven och getts möjlighet att reflektera över vilka utmaningar den akademiska friheten står inför.

I utredningens uppdrag ingår också att analysera gällande regelverk för att se vad som kan göras för att stärka den individuella akademiska friheten och rusta akademin för eventuella framtida utmaningar. Vi har därför gått igenom gällande regelverk, analyserat detta och gjort löpande bedömningar för att kunna lägga de förslag till revideringar som vi gör i kapitel 10.

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska föra dialog med och hämta upplysningar från universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och högskolerådet (UHR), Riksdagens ombudsmän (JO),² Arbetsgivarverket, andra berörda myndigheter samt andra aktörer inklusive fackliga organisationer och Sveriges förenade studentkårer (SFS). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Erfarenheter bör inhämtas från andra länder, i första hand inom EU och Norden, i den omfattning som tiden för utredningen gör det möjligt. Nedan redogör vi för en del av dessa möten och samråd. En förteckning återfinns i bilaga 4.

Lärosätesdialoger

Under perioden från november 2025 till februari 2026 anordnade vi sammanlagt elva dialogmöten med lärosäten. Sex av dem skedde på plats i Umeå, Malmö respektive Uppsala. Övriga fem var digitala. Samtliga statliga lärosäten och de sex största enskilda utbildningsanordnarna bjöds in. Vi hade separata möten med rektorer och prorektorer respektive forskare och lärare. Inför mötena hade vi skickat ut underlag med tillhörande diskussionsfrågor. Sammanlagt deltog över 200 personer på dessa möten.

Övriga samtal och samråd

Vi har haft möten med en rad myndigheter, organisationer, enskilda forskare och lärare samt andra verksamma i sektorn, både i Sverige och utomlands. Utöver de som nämns specifikt i våra direktiv (se ovan)

² JO är en myndighet under riksdagen och lyder inte under regeringen, se 13 kap. 6 § regeringsformen och 13 kap. 2–4 §§ riksdagsordningen (2014:801). Utredningen har därvidlag tolkat direktiven som en uppmaning att ta kontakt med JO, inte som att JO beordrats tala med utredningen.

har vi bland annat träffat Arbetsmiljöverket, Energimyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Justitiekanslern (JK), Kungliga Vetenskapsakademien (KVA), Nämnden för prövning av oredlighet i forskning (Npof), Riksbankens jubileumsfond, Scicomm-Support (Tyskland), Svenskt Näringslivs samverkansgrupp för forskningspolitik, Sveriges unga akademi, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Vetenskap och allmänhet, Vetenskapsrådet inklusive Vetenskapsrådets nätverk för FoU-myndigheter samt Wallenbergstiftelserna. Vi har också haft löpande kontakt med Autonomiutredningen (U 2026:01).³ Vi har även deltagit och medverkat i ett antal seminarier och konferenser såväl i Sverige som utomlands av relevans för utredningen.

Skriftliga inspel

Utöver dialogmöten och andra möten har vi mottagit skriftliga inspel och synpunkter från såväl enskilda forskare och lärare som organisationer, myndigheter och omgivande samhället.

Expertgruppen

Expertgruppen förordnades den 23 september 2025 och har bestått av Malin Broberg (rektor Göteborgs universitet), Rasmus Lindstedt (ordförande SFS), Caroline Tovatt (utredare UKÄ), Karin Åmossa (samhällspolitisk chef Sveriges universitetslärare och forskare, SULF), Mona Ansari Shad (rättssakkunnig), Beate Eellend (kansliråd) och Erik Kyhlberg (departementssekreterare), samtliga tre vid Utbildningsdepartementet.

Expertgruppen har haft fem fysiska möten och ett digitalt. Vid mötena har vi diskuterat i förväg utsända utkast till betänkandetext. Därutöver har vi haft individuella kontakter med experterna vid behov.

³ Dir. 2026:5, *En mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor*.

Andra utredningar

Sedan vår utredning tillsattes har flera andra utredningar tillkommit som på olika sätt och i olika hög grad berör utredningen. Utöver utredningen *En mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor* (dir. 2026:5), tillsattes i mars 2026 utredningen *Stärkt skydd för uppgifter som rör forskning och innovation* (dir. 2026:15). I juli 2026 tillsattes *Ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov* (dir. 2026:82). Uppdragen ska redovisas efter att vi redovisat vår utredning. Vår förhoppning är att detta betänkande kan utgöra ett bidrag till arbetet i samtliga dessa utredningar.

2.3 Avgränsningar och överväganden

Utredningen har fokus på statliga universitet och högskolor. Akademisk frihet i enlighet med 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) är dock tillämplig även för enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina.⁴ Därför rör de flesta av våra förslag och bedömningar även de enskilda utbildningsanordnarna.

Ungefär halvvägs in i vårt utredningsarbete tillsatte regeringen ovan nämnda utredning om en mer ändamålsenlig organisationsform för statliga lärosäten.⁵ Den utredningen berör statens styrning av lärosätena. Vissa frågor i våra respektive utredningar överlappar eller riskerar att överlappa. Ett sådant exempel kan vara den roll vi bedömer att processen för att utse styrelse och rektor har för den akademiska friheten. Därför lämnar vi förslag inom områden som även den andra utredningen kan komma att lämna förslag inom. Vi bedömer dock att vi inte kan föregripa den andra utredningens fortsatta arbete utan utreder utifrån de direktiv vi har fått med fokus på den individuella akademiska friheten.

Av våra direktiv framgår att fokus ligger på forskares och lärares akademiska frihet. Studenter berörs ändå i betänkandet. Akademisk frihet omfattar enligt förarbetena till högskolelagen inte enbart forskning utan även utbildning. Direktiven pekar dessutom på att både lärare och studenter har ett ansvar att upprätthålla det öppna samtalsklimat som är en grundförutsättning för akademisk frihet.

⁴ Se prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, s. 192.

⁵ Dir. 2026:5.

2.4 Definitioner och begrepp

Den akademiska friheten spänner över stora och komplexa frågor. Inledningsvis vill vi därför kort beskriva några av de mest centrala begreppen som vi använder i betänkandet.

Akademi

Med akademi avses både myndigheter, institutioner och personer som bedriver verksamhet inom forskning och utbildning inom såväl offentlig som privat sektor. Här ingår universitet och högskolor, vetenskapliga akademier, stiftelser och institut.

Akademisk frihet

Med akademisk frihet avser vi individens akademiska frihet, det vill säga individuell akademisk frihet.⁶ Kärnan av akademisk frihet består av friheten att forska, undervisa, lära och sprida kunskap, se vidare avsnitt 3.3.1.

Forskare och lärare

Den personal som i huvudsak bedriver forskning och utbildning i högskolan. Universitetskanslersämbetet delar in gruppen i sex anställningskategorier: professorer, lektorer, meriteringsanställda, adjunkter, annan forskande och undervisande personal med doktorexamen samt annan forskande och undervisande personal utan doktorexamen. I kategorin meriteringsanställda ingår postdoktorer, biträdande lektorer och forskarassistenter.⁷

⁶ Se också NOU 2006:19, *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov* (s. 13) som reserverar begreppet akademisk frihet för den individuella akademiska friheten och ser den institutionella autonomi som en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för individuell akademisk frihet.

⁷ Universitetskanslersämbetet (2026a). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2026* (2026:14), s. 101.

Forskning

Forskning omfattar såväl grundforskning som tillämpad forskning. Här ingår även konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete, i enlighet med högskolelagen.⁸

Med grundforskning avses ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer utan en bestämd tillämpning i sikte. Tillämpad forskning är ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer med en bestämd tillämpning i sikte.⁹

Forskningens frihet

Med forskningens frihet avses friheten att forska, som ingår i akademisk frihet, se ovan.¹⁰

Kollegialitet

Inom akademien avser det ett grundläggande arbetssätt för att styra, verka i och utveckla vetenskap. Med grund i vetenskaplig argumentation ska gruppen komma fram till det som är bäst för vetenskapen. Med kollegial styrning avses både kollegialt beslutsfattande och annat inflytande baserat på kollegialitet. Se vidare avsnitt 3.4.

Lärosäten, universitet och högskolor

Lärosäten omfattar universitet och högskolor. Beteckningen ”universitet” är inte skyddad i svensk rätt. Huvudmannen, som i de flesta fall är staten, avgör när beteckningen får användas. Ofta används begreppet

⁸ 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

⁹ OECD (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development* (FM15), s. 44.

¹⁰ Det finns en diskussion om huruvida vetenskaplig frihet (*scientific freedom* eller *freedom of scientific research*) är en del av akademisk frihet eller något separat. Vetenskaplig frihet skulle då vara det område där den akademiska friheten och rätten att få ta del av vetenskapens framsteg (artikel 27 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna) överlappar. För en diskussion om olika tolkningar och definitioner, se Maassen, Peter, Kosta, Vasiliki, Mattei Paola, Ceran, Olga, Martinsen, Dennis & Živanić, Lazar (2026a). *Academic Freedom Monitor 2025 Analysis of academic freedom trends in the EU*. Study. Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament, s. 2–3. Se också European Research Area, Sub-group: Inclusive Gender Equality in the European Research Area (2025). *Position paper: Standing Firm on Inclusive Gender Equality and Academic Freedom*, fotnot 4.

”högskolan” för både universitet och högskolor, till exempel i lagar och förordningar.¹¹ Om vi syftar särskilt på icke-statliga lärosäten, så kallade enskilda utbildningsanordnare, anges det i texten.

Otillbörlig

Begreppet otillbörlig används för att beskriva sådant som är oacceptabelt med hänsyn till rimliga, sociala eller moraliska, normer.¹² Begreppet omfattar alltså sådana ageranden som inte är direkt olagliga, men som ändå inte är acceptabla utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vi använder begreppet i huvudsak tillsammans med termen styrning för att beskriva olämplig eller oacceptabel styrning av lärosätena.¹³

Begreppet förekommer även i brottsbalken och används här i samma betydelse som där när delar ur den lagstiftningen beskrivs.

Otillåten påverkan

Otillåten påverkan avser situationer där en utomstående på ett sätt som är olagligt eller som upplevs som obehagligt eller olämpligt, försöker påverka hur någon agerar i sin tjänst eller i sitt uppdrag. Otillåten påverkan omfattar trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption.¹⁴

Vetenskaplig och konstnärlig kompetens

Doktorsexamen eller en motsvarande vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.¹⁵

¹¹ Universitetskanslersämbetet, ”Universitet och högskolor”.

¹² Svenska Akademiens ordböcker, ”Otillbörlig”.

¹³ Jfr Bexell, Göran (2011). *Akademiska värden visar vägen*, s. 101 för ett resonemang om otillåten eller oacceptabel styrning av lärosäten.

¹⁴ Brottsförebyggande rådet, ”Otillåten påverkan”.

¹⁵ Med motsvarande vetenskaplig kompetens avses till exempel utländsk forskarutbildning, licentiatexamen enligt äldre bestämmelser och övrig vetenskaplig meritering utan avlagd doktorsexamen, t.ex. inom industriforskning. Prop. 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*, s. 31.

2.5 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

Kapitel 3 beskriver lärosätenas särskilda roll i samhället och akademiska kärnvärden som grund för lärosätenas uppdrag. Vi definierar akademisk frihet teoretiskt och beskriver de förutsättningar som behövs för att den akademiska friheten ska kunna förverkligas.

I *kapitel 4* analyserar vi utmaningarna i förhållande till akademisk frihet i Sverige.

I *kapitel 5* redogör vi för det rättsliga ramverk i Sverige och internationellt som direkt eller indirekt skyddar akademisk frihet samt andra relevanta regelverk. Vi redogör också för innebörden av att statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter.

I *kapitel 6* gör vi en internationell utblick. Vi beskriver hur akademisk frihet mäts och följs upp internationellt och visar hur akademisk frihet skyddas rättsligt i ett urval länder. Vi beskriver också initiativ som tagits för att stärka den akademiska friheten i några länder.

I *kapitel 7* redogör vi för de tillsynsmyndigheter och överprövningsorgan som finns för att kontrollera att regelverket efterlevs. Vi bedömer också huruvida regelverket ger tydlig vägledning vid eventuella överklaganden eller anmälningar.

Kapitel 8 innehåller en beskrivning av lärosätenas arbetsmiljöansvar med utgångspunkt i gällande regelverk. Vi bedömer huruvida lärosätenas ansvar för den akademiska friheten och arbetsmiljön är tydligt. Kapitlet innehåller också en översikt av de straffrättsliga regleringar som är aktuella när forskare och lärare utsätts för hot, hat och trakasserier.

I *kapitel 9* ger vi exempel på hur svenska lärosäten arbetar med att främja och värna akademisk frihet.

I *kapitel 10* redovisar vi våra förslag och bedömningar.

I *kapitel 11* redovisas konsekvensbeskrivningar och *kapitel 12* innehåller författningskommentarer.

Som bilagor till betänkandet finns en referenslista, utredningens ursprungliga direktiv, tilläggsdirektiv och en lista över ett urval av de möten och samtal som utredningen haft (bilagorna 1–4).

3 Akademisk frihet och akademiskt ansvar

I det här kapitlet redogör vi för universitetens och högskolornas särskilda roll i samhället och deras samhällsuppdrag. Vi beskriver också tre akademiska kärnvärden som utgör grunden för lärosätenas uppdrag: akademisk frihet, akademisk integritet och kollegialitet. Utgångspunkten är att dessa kärnvärden behöver vara vägledande i allt som rör lärosätenas verksamhet. Vidare definierar vi akademisk frihet och akademiskt ansvar som grund för den fortsatta framställningen. Vi redogör även för de förutsättningar som krävs för att akademisk frihet ska kunna utövas. Avslutningsvis diskuterar vi vilka som omfattas av akademisk frihet.

3.1 Lärosätenas samhällsuppdrag

Det finns ett femtiotal universitet och högskolor i Sverige, varav 31 är statliga förvaltningsmyndigheter. Lärosätenas uppdrag kan sammanfattas till att fritt och oberoende utveckla och sprida kunskap på vetenskaplig grund.¹ Att universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter innebär att det vetenskapliga uppdraget kombineras med ett samhällsuppdrag som har grund i det demokratiska uppdraget såsom det kommer till uttryck i svensk grundlag. En grundförutsättning för detta samhällsuppdrag är att det kan bedrivas utan otillbörlig styrning eller påverkan från externa aktörer. Kampen för frihet från yttre inflytande har gått som en röd tråd i den akademiska verksamheten sedan de europeiska universiteten började utvecklas på 1100-talet. Universitet etablerades då som relativt självstyrande

¹ Jfr 1 kap. 2 och 6 §§ högskolelagen (1992:1434).

miljöer där lärare och studenter hade särskilda privilegier.² Dagens universitet har i hög grad formats av Wilhelm von Humboldts universitetsideal från början av 1800-talet som kombinerar utbildning och lärande med forskning.³ Efter andra världskriget framhölls att högre utbildning och forskning var avgörande för att bygga upp det moderna samhället.⁴

Forskning och utbildning ska ha en självständig roll i samhället även när det innebär att etablerade normer ifrågasätts och obekväma frågor ställs. Oberoende forskning och utbildning som vilar på vetenskaplig grund har länge ansetts utgöra en nödvändig förutsättning för rättsstatens funktion och ett välfungerande demokratiskt samhälle. Välinformerade och självständigt tänkande medborgare antas ha bättre förutsättningar att fatta välgrundade beslut. Detta synsätt har konsekvent betonats av svenska regeringar under senare delen av 1900-talet och fram till i dag.⁵ I regeringens säkerhetsstrategi anges att vetenskap och forskning ska stå fri från politisk styrning som en förebyggande åtgärd för att värna ett sammanhållet, öppet och demokratiskt Sverige.⁶ Ett starkt skydd för den akademiska friheten är en förutsättning för fri åsiktsbildning och ett välfungerande demokratiskt beslutsfattande. Oberoende och fri forskning stärker samhällets förmåga att fatta beslut på saklig grund, vilket är centralt för respekt för och genomförande av mänskliga rättigheter.⁷ I demokratier har staten ett ansvar att skydda den akademiska friheten. I internationell och nationell rätt finns särskilda krav och förväntningar på staten och det allmänna just vad avser den akademiska friheten. I Sverige gör också staten stora investeringar i utbildning och forsk-

² Bexell (2011), s. 93; Ekberg, Tim (2024). *Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), s. 25.

³ Östling, Johan (2024). *Kunskapens stora hus*, s. 66–68.

⁴ SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut), s. 50.

⁵ Se t.ex. prop. 1975:9, *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.*, s. 419; prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, s. 29–30; prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*, s. 15; prop. 2020/21:60, s. 125; prop. 2024/25:60, *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*, s. 131. Akademiens betydelse för förverkligandet av rättsstatens principer uppmärksammas även av Venedigkommissionen, se Council of Europe (2025). *Democracy through law of the Council of Europe* (Venice Commission). *The updated Rule of Law Checklist*. Adopted by the Venice Commission at its 145th Plenary Session, Venice, 12–13 December 2025.

⁶ Skr. 2023/24:163, Statsrådsberedningen (2024). *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 37.

⁷ Institutet för mänskliga rättigheter (2026). *Årsrapport 2026*, s. 153.

ning med höga utgifter för forskning och utveckling (FoU) i relation till landets storlek.⁸

I Sverige är de flesta universitet och högskolor statliga förvaltningsmyndigheter. Det innebär att de verkar inom ramen för den statliga förvaltningen och ytterst lyder under regeringen. I högskolelagen slås fast att de statliga universitetens och högskolornas kärnuppdrag omfattar utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället.⁹ Högskolelagen kräver att beslut om utbildningens och forskningens organisation och kvalitet fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen har ett övergripande ansvar för verksamheten, men ska inte lägga sig i hur utbildning och forskning utformas eller genomförs. Det ansvaret ligger hos rektor, forskare och lärare.¹⁰ För att lärosätena ska kunna fullgöra sitt samhällsuppdrag krävs särskilda förutsättningar, däribland akademisk frihet, tillit, tillräckliga resurser, långsiktighet, förutsebarhet och ändamålsenliga finansieringsformer.

Lärosätena arbetar aktivt med att omsätta samhällsuppdraget till praktik. I lärosätenas strategiska dokument är vissa principer, kärnvärden och teman återkommande: akademisk frihet och autonomi; samhällsansvar och stöd till hållbar utveckling; samverkan med omgivande samhälle; kvalitet i utbildning och forskning; kollegialitet och studentinflytande; samt internationellt perspektiv.¹¹

Vi kommer i den fortsatta framställningen att utgå från tre akademiska kärnvärden som vi menar sammantaget utgör själva grunden för att ett lärosäte ska kunna förverkliga sitt uppdrag: akademisk frihet, akademisk integritet och kollegialitet.

⁸ Sveriges FoU-medel som andel av BNP var 3,6 procent 2023. Det innebär att Sverige hade en högre FoU-intensitet än genomsnittet för både EU och OECD. Sverige hade också en högre FoU-intensitet än till exempel Tyskland, Finland, Norge och Danmark. Vetenskapsrådet (2025a). *Forskningsbarometern 2025. Svensk forskning i internationell jämförelse*, s. 18.

⁹ 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

¹⁰ Melin, Mats (2026). "Om domstolars och akademiers oberoende", i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2026 1, januari 2026, s. 119.

¹¹ Ekberg, Tim & Söderbergh Widding, Astrid (2025). *En kodex för universitet och högskolor*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), s. 55.

3.2 Akademiska kärnvärden som grund för lärosätenas samhällsuppdrag

För att kunna utföra sina uppgifter på ett trovärdigt och legitimt sätt behöver både lärosäten och de individer som verkar där vara fria från otillbörlig styrning och otillåten påverkan. Forskning och utbildning ska bedrivas av enskilda forskare och lärare med integritet och tillsammans med kollegor. Figuren nedan har som syfte att illustrera hur dessa tre akademiska kärnvärden – akademisk frihet, akademisk integritet och kollegialitet – hänger samman. Det mittersta fältet där de tre kärnvärdena överlappar kan ses som själva grunden för att ett lärosäte ska kunna förverkliga sitt uppdrag.¹² Vi menar att dessa kärnvärden behöver vara vägledande i all verksamhet som lärosätet bedriver.

Figur 3.1 Tre akademiska kärnvärden



Anm. Utredningens egen illustration.

Forskare och lärare behöver tillräcklig frihet för att själva avgöra vad som är viktigt och relevant för utbildning och forskning utifrån

¹² Tidigare rektorn Göran Bexell har definierat ett universitet som "en på akademisk frihet och akademisk kvalitet grundad samhällsinstitution som bedriver forskning och högre utbildning och konstnärlig verksamhet". Bexell (2011), s. 86.

professionella normer och principer. Med varje kärnvärde följer också skyldigheter och åtaganden för forskare och lärare. Kärnvärdena är därmed en förutsättning för att forskare och lärare ska kunna ta sitt ansvar, bidra till utbildning och forskning av hög kvalitet samt agera professionellt. Enskilda forskare och lärare är beroende av kollegiala processer där kvalitet granskas och utvecklas gemensamt. Akademisk frihet och kollegialitet kan ses som ömsesidigt beroende av varandra, där akademisk frihet är en förutsättning för individuellt och kollektivt självbestämmande.¹³ Men kollegiala beslut kan också begränsa individens frihet, exempelvis kring examinationsformer och lärandemål. Det ideala är att forskare och lärare deltar i ett kollegium som ger utrymme för individen att verka oberoende samtidigt som ett gemensamt ansvar för verksamheten utformas.¹⁴

3.3 Den akademiska friheten, ansvaret och plikterna

Akademisk frihet för forskare och lärare är nära knuten till motsvarande akademiskt ansvar. Forskare och lärare ska ta ansvar för sökandet efter kunskap, tillsammans med varandra och med studenterna. Friheten att självständigt formulera frågor, välja metoder, dra slutsatser och sprida kunskap förutsätter en professionell kompetens som utvecklas över tid genom utbildning, övning och erfarenhet inom det vetenskapliga systemet. Det är detta professionella ansvarstagande – inklusive kännedom om etablerade vetenskapliga normer och god forskningssed – som utgör grunden för den akademiska friheten. Samma ansvar kan inte utkrävas av studenter som inte fullt ut har utvecklat det professionella omdöme som forskar- och lärarrollen förutsätter. De har inte hunnit inhämta de kunskaper och färdigheter som krävs för att bli forskare och lärare. Studenter kan därför inte heller tillerkännas akademisk frihet i samma mening som forskare och lärare, även om de förstås åtnjuter grundläggande rättigheter såsom yttrandefrihet, se vidare avsnitt 3.7. Studenters rätt till inflytande över utbildningen är också reglerad i högskolelagen, se avsnitt 5.5.3.

¹³ Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022). "Den akademiska friheten: rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv", i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund: Största möjliga lycka åt största möjliga antal*, s. 190.

¹⁴ Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2016). *Kollegialitet. En modern styrform*, s. 45.

I modern tid har dessa akademiska grundtankar sammanfattats i de så kallade CUDOS-principerna. Här anges att principerna utgörs av *Communalism*, *Universalism*, *Disinterestedness*, samt *Organized Scepticism*.¹⁵ Vetenskaplig kunskap ska göras tillgänglig för alla och vetenskapens anspråk ska vara universella, det vill säga inte beroende av exempelvis kön, olika kulturer eller särintressen. En forskare ska vidare ha målet att bidra med ny kunskap och ständigt bortse från egenintressen och andras intressen. Forskaren ska iaktta god forskningssed och kritiskt granska sitt eget och andras arbete och resultat. Forskaren ska bidra till att den goda forskningsseden lever och utvecklas, vilket sker genom att delta i sakkunniggranskning och vara aktiv i den egna forskningsmiljön. Undervisning ska också ske på vetenskaplig grund, sakligt och med beaktande av att uppdraget är att utbilda studenter i linje med gällande regelverk. I den uppgiften ska vetenskapen värnas och läraren måste visa integritet i hanterandet av sina ämneskunskaper.¹⁶ Sammanfattningsvis är forskares och lärares professionella ansvarstagande avgörande för rätten till akademisk frihet.

3.4 Akademisk frihet som kärnvärde

Det saknas en allmänt vedertagen definition av akademisk frihet och olika definitioner betonar olika aspekter. Humboldt utvecklade tanken om den akademiska friheten med fokus på den individuella aspekten. I USA betonas akademisk frihet fortsatt som en individuell frihet mer än i många europeiska länder. Stor vikt läggs vid den enskilda forskarens, lärarens eller studentens rättigheter och skyldigheter, och inte i första hand institutionens.¹⁷

De flesta definitioner av akademisk frihet lyfter fram att friheten alltid är villkorad utifrån vissa krav och begränsningar. Den akademiska friheten definieras därmed som ett negativt skydd, det vill säga att man inte aktivt ska hindras från att söka kunskap. Däremot

¹⁵ Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*, s. 13.

¹⁶ Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 205–206.

¹⁷ Östling, (2024), s. 66–68, 114–115. Skillnaden kan illustreras av att det i Sverige ofta är kollegiala organ som beslutar om kursplaners utformning. Vid vissa engelska och amerikanska universitet betraktas sådana beslut som den ansvariga lärarens uppgift och ett övertagande av beslutsrätten av ett kollegialt organ skulle kunna uppfattas som ett intrång i den akademiska friheten. SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*. Betänkande av Ledningsutredningen, s. 140–41.

innebär den akademiska friheten inte en positiv rättighet i betydelsen att den är en garanti för möjligheten att bedriva vilken forskning som helst.¹⁸

3.4.1 Den akademiska frihetens kärna

I den fortsatta framställningen utgår vi i huvudsak från en definition av akademisk frihet som presenterats i rapporten *How academic freedom is monitored* gjord på uppdrag av Europaparlamentet. Den bygger i sin tur på centrala policydokument inom området.¹⁹ Akademisk frihet definieras här som en kärna bestående av friheten att forska, undervisa och lära samt sprida kunskap. Runt kärnan finns förutsättningar som krävs för att kunna utöva akademisk frihet: kollegialitet, anställningstrygghet, institutionell autonomi samt förutsebarhet för finansiella och andra villkor. Kärnan och förutsättningarna verkar i en institutionell och politisk kontext. Om någon av rättigheterna i kärnan åsidosätts eller försvagas innebär det en direkt inskränkning av den akademiska friheten. Om förutsättningarna för akademisk frihet inte finns på plats innebär det inte nödvändigtvis att den akademiska friheten inskränks. Utan dessa förutsättningar blir det dock svårare att förebygga inskränkningar av den akademiska friheten.²⁰ Figuren nedan illustrerar kärnan av akademisk frihet omgiven av förutsättningarna och den institutionella och politiska kontexten.

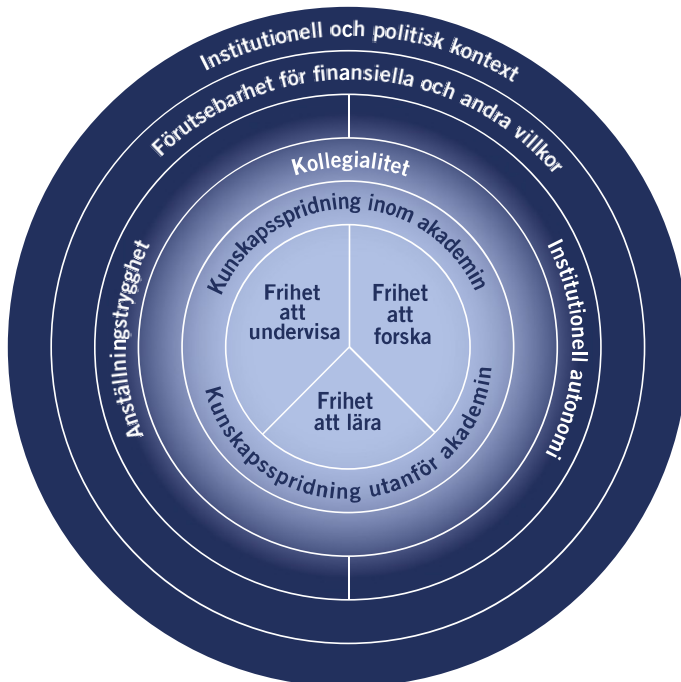
¹⁸ Berggren, Henrik (2012). *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2012:3), s. 45.

¹⁹ Kováts, Gergely & Rónay, Zoltán (2023). *How academic freedom is monitored. Overview of methods and procedures*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, EPRS, European Parliamentary Research Service, European Parliament, s. III. De hänvisar till *UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel* (1997), *Rome Ministerial Communiqué 2020* och dess bilaga om akademisk frihet, rapporten *Threats to academic freedom and autonomy of higher education institutions in Europe*, antagen av Council of Europe (2020), *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research 2020*, samt *UNESCO Recommendation on Science and Scientific Researchers*.

²⁰ Kováts & Rónay (2023), s. IV–V, 11. Ett liknande resonemang görs av Maassen m.fl. De identifierar tre centrala dimensioner av akademisk frihet och fyra villkor för akademisk frihet. Med utgångspunkt i dessa dimensioner kan man analysera och diskutera nuvarande läge för den akademiska friheten i EU:s medlemsstater. Författarna poängterar att diskussionerna om den akademiska frihetens aktuella tillstånd är kontextbundna. Maassen, Peter, Martinsen, Dennis, Elken, Mari, Jungblut, Jens & Lackner, Elisabeth (2023). *State of play of academic freedom in the EU Member States. Overview of de facto trends and developments*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, EPRS, European Parliamentary Research Service, European Parliament, s. 13–14.

Figur 3.2 Akademisk frihet: kärna och förutsättningar

Kärnan av akademisk frihet och förutsättningar för att utöva akademisk frihet (den s.k. lökmodellen)



Källa: Översatt och något omarbetad från Kováts & Zoltán (2023), s. IV. Vårt tillägg består av den yttersta cirkeln som illustrerar den institutionella och politiska kontexten.

Med utgångspunkt i ovannämnda definition av akademisk frihet redogör vi nedan kort för innebörden av rättigheterna i kärnan.

Frihet att forska, undervisa och lära

Friheten att forska innebär rätten att, inom ramen för etablerade vetenskapliga normer och andra regelverk, själv bestämma vad som ska undersökas, hur det ska undersökas, vem man vill samarbeta med samt att fritt få dela, sprida och publicera sina resultat.²¹

²¹ Kováts & Rónay (2023), s. 13. De hänvisar i sin tur till bilagan till *Rome Ministerial Communiqué 2020* och *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research 2020*, samt *UNESCO Recommendation on Science and Scientific Researchers* och FN:s ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Friheten att undervisa innebär rätten att själv välja innehåll och undervisningsmetoder samt att utveckla läroplaner och kursplaner inom de ramar som sätts av kollegiet, det vill säga forskare och lärare. Här ingår också friheten att med ansvar välja studenter inom vissa ramar.²²

Friheten att lära omfattar både studenter, forskare och lärare och innebär möjligheten att fritt utforska och ta del av ny kunskap. Det innebär rätten att fritt söka kunskap och forma sin egen uppfattning genom tillgång till forskning och högre utbildning. Här ingår studenters rätt att fritt välja utbildning.²³ Staten ska respektera och skydda studenters rätt att söka, ta emot och förmedla kunskap och idéer, samt säkerställa likvärdig och icke-diskriminerande tillgång till utbildning.²⁴

Kunskapsspridning inom och utanför akademien

Kunskapsspridning innebär rätten att fritt sprida kunskap och forskningsresultat baserade på vetenskaplig grund, både inom lärosätena och utanför. Här ingår yttranden och ställningstaganden som görs inom akademien (*intra mural speech*), exempelvis i kollegiala sammanhang eller inom ramen för lärosätets beslutsprocesser. Denna form av yttrande är nära kopplad till den kollektiva och professionella dimensionen av akademisk frihet och är grundläggande för kollegialt självbestämmande, kvalitetsgranskning och kritisk diskussion inom akademien.²⁵

Yttranden utanför akademien (*extra mural speech*) avser uttalanden och medverkan i exempelvis massmedier, offentliga debatter eller politiska sammanhang. Sådana yttranden skyddas i första hand av den allmänna yttrandefriheten och rör akademins roll i det bredare offentliga samtalet.²⁶

²² Kováts & Rónay (2023), s. 12.

²³ Kováts & Rónay (2023), s. 14.

²⁴ Se United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024, s. 8. Se också Institutet för mänskliga rättigheter (2026), s. 168.

²⁵ Kováts & Rónay (2023), s. 13–14.

²⁶ Kováts & Rónay (2023), s. 14.

3.4.2 Förutsättningar för akademisk frihet

För att forskare och lärare fullt ut ska kunna utöva akademisk frihet krävs vissa förutsättningar som framgår av de olika lagren runt kärnan i figuren ovan. Förutsättningarna kan variera från tid till annan, från ämne till ämne och kan till viss del också bero på vilket lärosäte forskaren eller läraren tillhör.²⁷ Nedan redogör vi för dessa förutsättningar.

Kollegialitet

Rätten till kollegialitet (*self-governance*) innebär individens rätt och ansvar att delta i och bidra till beslut som rör akademiska och vetenskapliga frågor genom kollegiala organ med beslutanderätt. Det gäller såväl forskare och lärare som studenter. Här ingår också rätten att bli invald i sådana kollegiala organ.²⁸ Det handlar också om friheten att avgöra vilka beslut som ska fattas i kollegial ordning. För studenter handlar det i första hand om rätten att kunna utöva inflytande över sin utbildning.

Institutionell autonomi

Institutionell autonomi innebär att lärosätena ska ha utrymme att själva besluta om frågor som rör utbildning, forskning och egna interna administrativa angelägenheter.²⁹ Institutionell autonomi kan

²⁷ De svenska lärosätena är sinsemellan mycket olika. Denna bredd vad gäller ämnen, storlek, traditioner och uppbyggnad (inklusive skillnader i den kollegiala strukturen och kulturen) kan i sig ses som en styrka. Med mångfald skapas mindre utsatthet. Se också t.ex. Fredman, Pam & Färnert, Jacob (2026). *Lärosätessamarbete. Vägen till högre utbildning av högsta kvalitet i hela Sverige*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) som bl.a. framhåller att mångfalden av lärosäten är en styrka och att olika lärosätesprofiler kompletterar varandra. Rapporten pekar samtidigt på att det kan finnas utmaningar med den ökade profileringen eftersom för långtgående skillnader i lärosätenas arbetssätt kan försvåra samarbete.

²⁸ Kováts & Rónay (2023), s. 14. Se också Unescos rekommendationer för högre utbildning där det finns en särskild rubrik om "Självstyre och kollegialitet" (artikel 32 och 33). Unesco (1997). *Recommendation concerning the Status of Higher-education Teaching Personnel*. Adopted by the General Conference at its twenty-ninth session, Paris, 21 October – 12 November 1997.

²⁹ Kováts & Rónay gör här en distinktion mellan institutionell autonomi för lärosätet och intern institutionell autonomi. Intern institutionell autonomi inkluderar bl.a. att beslut om "academic standards of teaching and research" ska tas av "the academic community (and not, for example, the management)" (s. V). Vi bedömer att den typen av beslut ryms inom vad vi definierar som kollegialitet. Kováts & Rónay (2023), s. V.

ses som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för akademisk frihet.³⁰

Anställningstrygghet

Genom rimliga arbetsvillkor och trygga anställningar skapas förutsättningar för forskare och lärare att utöva sin akademiska frihet utan rädsla för att anställningen ska avslutas.³¹

Förutsebarhet för finansiella och andra villkor

Med förutsebarhet för finansiella och andra villkor avses forskares och lärares frihet att inom legitima och rimliga finansiella ramar utveckla och följa sina egna undervisnings- och forskningsagendor.³² I det ingår resurser som möjliggör utbyte med kollegor nationellt och internationellt, exempelvis genom att delta i vetenskapliga seminarier och konferenser. I det ingår också att som forskare ha tillräckligt med tid för att forska.

Utöver rent finansiella villkor behöver forskare och lärare ha tillgång till forskningsinfrastruktur för att kunna bedriva forskning. Med forskningsinfrastruktur avses stora forskningsanläggningar, databaser, avancerade mätverktyg, forskningsbibliotek, biobanker och storskaliga beräkningsresurser. Här ingår även vetenskaplig utrustning och forskningsmaterial samt kunskapsbaserade resurser såsom samlingar, arkiv eller strukturerad vetenskaplig information.³³

3.4.3 Den institutionella och politiska kontexten

Akademisk frihet kan bara fullt ut existera i ett fritt samhälle, eftersom de principer som bär upp akademisk frihet är samma som dem på vilka samhällets mest grundläggande fri- och rättigheter vilar.³⁴

³⁰ NOU 2006:19, s. 13.

³¹ Kováts & Rónay (2023), s. V.

³² Maassen m.fl. (2023), s. 4. Kováts & Rónay (2023) benämner detta ”financial security” (s. IV).

³³ SOU 2021:65, *Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur*, s. 66–68. Tillgång till modern forskningsinfrastruktur (”modern and accessible infrastructure and institutions”) lyfts t.ex. i *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Freedom* som en nödvändig förutsättning för forskningens frihet. Se *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*. Adopted at the Ministerial Conference on the European Research Area on 20 October 2020 in Bonn, s. 2.

³⁴ Polanyi, Michael (1947). ”The Foundations of Academic Freedom”, i *The Lancet*, 3 maj 1947.

Länder med ofri press, domstol och andra inskränkningar av fri- och rättigheter uppvisar låg grad av akademisk frihet.³⁵ Akademisk frihet påverkas därmed i hög grad av ett lands institutionella och politiska kontext.

Den *institutionella* kontexten definierar vi här som nationella och internationella regelverk och normer på olika nivåer. Utöver formella lagar och förordningar som ger skydd för att kunna utöva akademisk frihet, finns kollegiala normer och riktlinjer vars främsta syfte är att säkerställa att forskning och utbildning bedrivs enligt uppställda kvalitetskrav och i enlighet med god forskningssed. De kan variera mellan ämnesområden och lärosäten.

Den *politiska* kontexten utgörs av politiska idéer och värderingar samt regeringspolitik och styrsignaler i form av exempelvis budgetprioriteringar och resursfördelning. Den politiska kontexten förändras generellt snabbare än den institutionella. I kapitel 4, 5, 7 och 8 redogör vi för den institutionella och politiska kontexten i Sverige och dess koppling till akademisk frihet.

2019 gjorde European University Association (EUA), European Federation of Academies of Sciences and Humanities (ALLEA) och Science Europe ett gemensamt uttalande om akademisk frihet och institutionell autonomi. I uttalandet uppmanades regeringar och offentliga myndigheter att

- fastställa och säkerställa rättsliga, administrativa och finansiella ramar som skyddar och stärker akademisk frihet och institutionell autonomi
- avstå från otillbörlig inblandning i lärosätenas interna angelägenheter
- föra en kontinuerlig dialog med sektorn som bygger på tillit
- värna självständigheten i forskningsfinansiärers beslut och säkerställa mångfald i den forskning som finansieras.³⁶

³⁵ Sambandet blir tydligt exempelvis vid en jämförelse av länders grad av demokrati och grad av akademisk frihet; länder som klassas som demokratier uppvisar en hög grad av akademisk frihet. Se Figur 1 och Figur 4 i Nord, Marina, Altman, David, Fernandes, Tiago, Good God, Ana & Lindberg, Staffan I. (2026). *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?*, University of Gothenburg: V-Dem Institute, s. 7 och 10, samt Figur 2 i Kinzelbach, Katrin, Lindberg, Staffan I., Lott, Lars & Panaro, Angelo V. (2026). *Academic Freedom Index – 2026 Update*. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) & V-Dem Institute, s. 2.

³⁶ European University Association (2025). *How universities can protect and promote academic freedom. EUA principles and guidelines*, s. 6.

EUA understryker också att lärosäten, forskare, lärare och studenter behöver arbeta för att skydda och främja akademisk frihet. Det handlar bland annat om att skapa en gemensam förståelse för innebörden av akademisk frihet, säkerställa välfungerade kollegiala strukturer och en mångfald av finansieringskällor.³⁷ Offentliga aktörer bör därför sträva efter att finna en effektiv balans mellan att ha ändamålsenliga regelverk för att skydda den akademiska friheten och att lämna det akademiska samfundet tillräckligt handlingsutrymme att själv värna den akademiska friheten.³⁸

Akademisk frihet för beredskap och motståndskraft

Förutsättningarna för att få fram samhällsnyttiga resultat är att det pågår mycket forskning av hög kvalitet, även sådan som inte genererar resultat som till exempel har ett omedelbart ekonomiskt värde. Vikten av att det finns utrymme för fri nyfikenhetsdriven forskning är i det sammanhanget en viktig princip att värna.³⁹ Här är också tidsaspekten avgörande. Forskning tar tid och det är viktigt att det finns förståelse för att det många gånger är långa ledtider i utbildning och forskning.⁴⁰

Ur ett beredskapsperspektiv är det avgörande att det finns en bredd och mångfald i forskningen. En bred kunskapsbas skapar robusthet och motståndskraft i samhället och ökar förmågan att hantera nya och oförutsedda kriser. Regeringen har betonat att forskning och utveckling är avgörande för totalförsvarets förmågeutveckling. Där spelar lärosätena en central roll genom att skapa förutsättningar för grundforskning och tillämpad forskning av hög kvalitet. Regeringen har vidare angett att Sverige måste värna strategiska tillgångar så som ett utbildningssystem av hög kvalitet, fri och excellent forskning samt ett starkt och attraktivt innovationssystem.⁴¹ Eftersom det är svårt att förutse morgondagens samhällsutmaningar och vilka vetenskapliga discipliner som kommer att bidra till lösningarna är

³⁷ European University Association (2025), s. 6–7.

³⁸ Se också Maassen, Peter, Rónay, Zoltán & Kováts, Gergely (2026b). *The erosion of academic freedom in Europe*, Council of Europe, s. 72.

³⁹ Se också Vetenskapsrådet, "Mer än någonsin behöver vi nu värna akademisk frihet och fri forskning", GD kommenterar, 2025-03-27.

⁴⁰ Se t.ex. vikten av att förklara lärosätenas långa planeringshorisonter vid företagssamverkan. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) & Svenskt näringsliv (2023). *Råd till lärare, forskare och företag vid samverkan inom utbildning & forskning* 2023-03-09, s. 2.

⁴¹ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 157. Se också Skr. 2023/24:163, s. 44.

det viktigt att forskning bedrivs inom en mångfald av områden och inriktningar inklusive en stor andel fri grundforskning.⁴²

Akademisk frihet och jämställdhet

En akademi som präglas av ojämsställda villkor, diskriminering eller trakasserier begränsar i praktiken möjligheten att fritt bedriva forskning, utbildning och kunskapssökande. Samtidigt är akademisk frihet en förutsättning för att jämställdhetsrelaterade frågor ska kunna studeras, kritiskt granskas och utvecklas utan otillbörlig styrning. Europeiska policydokument betonar att jämställdhet är ett av de värden som krävs för att akademisk frihet ska kunna utövas fullt ut. I Bonndeclarationen om fri vetenskaplig forskning (*Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*) framhålls exempelvis att akademisk frihet förutsätter en kultur av jämställdhet och jämlikhet.⁴³ EU-kommissionen arbetar för att främja jämställdhet inom forskning och innovation som en del av kommissionens prioriteringar för perioden 2024–2029.⁴⁴ Inom det Europeiska forskningsområdet (ERA) beskrivs jämställdhet och akademisk frihet som ömsesidigt beroende grundpelare. Brister i jämställdhet riskerar därmed att undergräva både forskningskvalitet och akademisk frihet.⁴⁵

3.5 Kollegialitet som kärnvärde

Kollegialitet innebär samarbete och gemensamt ansvarstagande inom en yrkesgrupp, där jämlika kollegor fattar beslut baserat på kunskap och erfarenhet. Kollegialitet är vanlig inom verksamheter som präglas av professionell expertkunskap, komplexa och svårbedömda uppgifter, stark autonomi och yrkesetik. Inom akademien är kollegialitet det grundläggande arbetssättet för att styra och utveckla vetenskap. Det kan beskrivas som personer med expertkunskap som deltar i ett kollegium som är både självstyrande och självkontrollerande.⁴⁶

⁴² Prop. 2020/21:60, s. 46–47. Se också SOU 2023:59, *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*. Slutbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen, s. 201.

⁴³ *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*, s. 1.

⁴⁴ European Commission, "Gender equality in research and innovation".

⁴⁵ European Research Area, Sub-group: Inclusive Gender Equality in the European Research Area (2025).

⁴⁶ Eriksson-Zetterquist, Ulla & Sahlin, Kerstin (2026). *Det kollegiala livet: styrning, arbetssätt och förutsättningar, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)*, s. 8.

Kollegialitet som grund för kvalitet i utbildning och forskning

Kvalitet i utbildning och forskning är avgörande för lärosätenas verksamhet. Kvalitet kan betraktas som ett kärnvärde i sig.⁴⁷ Kriterier och normer för vad som utgör god kvalitet tas fram i kollegiala processer inom det aktuella ämnesområdet. Även det kritiska samtalet mellan kollegor om utbildningens och forskningens innehåll är centralt för att upprätthålla akademisk integritet och kvalitet.⁴⁸

Kollegialitet innebär alltså ett ansvar för att bidra till att de kollegiala processerna i systemet fungerar. Det inkluderar att delta i det egna lärosätets kollegiala arbete, så kallad vertikal kollegialitet.⁴⁹ Det inkluderar också att delta i vetenskapssamhällets mer överordnade kollegiala arbetsformer inom sakkunniggranskning (*peer review*) kopplat till publicering och anslagstilldelning, så kallad horisontell kollegialitet.⁵⁰ Den horisontella kollegialiteten sker därmed inom ämnesområdet såväl nationellt som globalt. Deltagande i kollegiet brukar sammanfattas som akademiskt medborgarskap (*academic citizenship*).⁵¹ Vertikal och horisontell kollegialitet förutsätter och balanserar varandra vid exempelvis rekrytering, utvärderingar och sakkunniggranskning. Genom akademiskt medborgarskap, kollegialt ansvar och deltagande i nationella och internationella forskarnätverk skapas sociala och professionella miljöer som kan fungera som ett viktigt skydd för den akademiska friheten. Friheten värnas alltså inte enbart genom formella regler utan även genom de gemenskaper som bär upp akademins normer och värden.

Det är inte alltid tydligt vilka som ingår i kollegiet. Ofta inkluderas de vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta. Kollegiet är enligt kollegialitetens principer således meritokratiskt definierat och inte demokratiskt. Enskilda deltagare i kollegiala processer representerar sin kompetens och inte ett intresse eller grupp.⁵²

⁴⁷ Se t.ex. Bexell (2011), s. 97–98.

⁴⁸ SOU 2019:6, s. 112.

⁴⁹ Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2024). "Revitalizing Collegiality: Restoring Faculty Authority in Universities", i *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 87, s. 4.

⁵⁰ Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2024), s. 4.

⁵¹ Erikson, Martin G. (2018). "Akademiskt ansvar – ett möte mellan frihetsideal och samhällsnytta", i Erikson, Martin G. & Johannison, Jenny (red.), *Akademiskt ansvar. Från Högskolan i Borås till Humboldt – volym 4*. Vetenskap för profession 43:2018, Högskolan i Borås, s. 16.

⁵² Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016), s. 43; SOU 2015:92, s. 135.

Kollegial styrning är en av flera styrformer vid lärosätena

Kollegial styrning vid svenska lärosäten består typiskt sett av a) en egen kollegial beslutsstruktur, skild från en byråkratisk beslutsstruktur som följer av att vara en statlig förvaltningsmyndighet; b) att akademiska ledare utnämns underifrån (vanligtvis genom val) för att säkerställa en maktindelning mellan universitetsledning och verksamheten; och c) kollegial granskning för anställningar, befordran, forskningsfinansiering och beslut om läroplaner för att säkerställa beslut baserade på meritokratiska principer och professionell expertis.⁵³ Liksom för all styrning gäller för kollegial styrning att struktur, kultur och praktik behöver samverka för att få önskad verkan. Formella regler och strukturer reglerar vilka frågor som hanteras var, vem som deltar i beredning och beslut och vem som har ansvar för vad. Men en kollegial struktur är inte tillräcklig för en fungerande kollegialitet; det behövs också en kultur som lyfter fram det kollegiala samarbetet. För att lära sig kollegial styrning och kollegialt ledarskap fyller en välfungerande och inkluderande seminarieverksamhet en avgörande funktion.⁵⁴

Vid lärosätena behöver olika styrformer fungera tillsammans. I det praktiska beslutsfattandet behöver den kollegiala styrningen och förvaltningens linjestyrning vägas samman. Exempel på det sker när akademiska lärare ska rekryteras. Då ska den vetenskapliga kompetensen bedömas samtidigt som det finns regler och strategier med grund i bland annat offentligrättsliga regelverk och arbetsgivaransvar som ska följas.⁵⁵

Eftersom kollegialitet i hög grad är en fråga om både struktur och kultur tar den sig olika uttryck vid lärosätena. Lärosätena har utvecklat olika kombinationer av kollegial styrning och linjestyrning. Vid de flesta stora breda forskningsuniversitet är det vanligt med kollegialt beslutsfattande. Andra lärosäten har i högre grad organiserat verksamheten genom linjestyrning. Synen på kollegialitet

⁵³ Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2022), "Avkollegialiseringen av svenska lärosäten. En analys av statliga universitet och högskolor", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 124, 2022/1S, s. 164. Se också Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo (2017). "Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach", i *Policy Reviews in Higher Education*, 1:2. Här diskuteras b.l.a. rättsliga och operativa dimensioner av kollegialitet ("legal provision for self-governance" och "operational self-governance"). Ibid. s. 218 ff.

⁵⁴ Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026), s. 21–22, 26.

⁵⁵ Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026), s. 13.

och dess roll varierar därför mellan lärosätena och mellan individerna som verkar där.⁵⁶

Den kollegiala styrningens svagheter

Kollegialitet är central för akademisk frihet eftersom den innebär att forskningen bedöms och styrs av forskarsamhället självt. Kollegialitet kan därmed fungera som ett skydd mot extern politisering och administrativ kontroll. Samtidigt är den inte problemfri och har som alla styrformer svagheter. Kollegiala beslut uppfattas ta tid och därmed vara ineffektiva jämfört med andra typer av beslut. Ofta handlar det om behov av noggrann prövning av en fråga eller att skapa bred legitimitet.⁵⁷ Andra svagheter som brukar lyftas är att kollegialitet kan vara en grogrund för konflikter, trångsynthet och olika typer av slutna nätverk. Det kan även finnas en stark informell hierarki som leder till att vissa kollegor i en grupp inte uttalar sig, även om det viktigaste i det akademiska samtalet är argumentet och det sakliga innehållet och inte *vem* som säger det. Enskilda individer kan därmed få för stort utrymme. Konsekvensen är att andra personer och grupper i organisationen blir maktlösa. Därmed kan goda synpunkter och idéer från andra tystas och påverka utvecklingen av en verksamhet negativt. Kollegialitet förutsätter nämligen en god arbetsmiljö där människor vågar uttrycka sina idéer. För att kunna bli en del av det kollegiala måste man öva på att vara kollegial, vilket sker med början i forskarutbildningen. För ledare innebär det ett krav att se till att giltiga argument lyfts fram.⁵⁸

Att båda styrningsformerna har en viktig funktion kan illustreras av deras respektive styrkor när den andra formen brister. Om linjeorganisationen riskerar att politiseras kan kollegiala organ fungera som bärare av demokratiska kärnvärden. Det förutsätter dock att det finns kollegiala strukturer. Om däremot kollegiet är politiserat kan myndighetsstyrningen stå för krav på saklighet och mångfald.⁵⁹

⁵⁶ Se t.ex. Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 178.

⁵⁷ Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026), s. 40. Som Eriksson-Zetterquist och Sahlin påtalar behöver man dock ha i beaktande att även beslut inom t.ex. företag kan föregås av ett omfattande förarbete som sällan är synligt för utomstående.

⁵⁸ Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016), s. 88–91. Se också t.ex. Brorström, Björn (2024). *Akademisk frihet är allas ansvar – Om att göra i stället för att prata*, KFi – Kommunforskning i Västsverige, s. 59–61.

⁵⁹ Hedin, Astrid (2026). "Universitetens demokratiska uppdrag. Vilken roll för kollegiet?", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 128 nr 1 (2026).

Byråkratiska styrformer som framhåller till exempel jämställda kommittéer är ett sätt att möjliggöra för fler att delta i beslutsfattandet.⁶⁰

3.6 Akademisk integritet som kärnvärde

Akademisk integritet handlar om att följa god forskningssed samt etiska och professionella riktlinjer och normer inom såväl forskning som utbildning, i syfte att främja integritet, pålitlighet och ansvar. Forskningens integritet är grundläggande för att bevara trovärdigheten i forskningsverksamheten och dess resultat. Det omfattar forskarsamhällets grundläggande ansvar att formulera principer för forskning, definiera kriterier för god forskningssed, maximera forskningens kvalitet och tillförlitlighet och på lämpligt sätt bemöta hot eller brott mot kraven på god forskningssed.⁶¹ Forskare har ett ansvar att följa, värna och främja god forskningssed. Detta ansvar följer av den frihet som är en grundläggande förutsättning för att forskningen ska kunna bedrivas fritt, generera ny kunskap och bidra till samhällsutveckling.⁶²

I god forskningssed ingår att följa gällande regelverk för forskningen. Lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning samt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen) är centrala här. De etiska krav som gäller för forskningen ska dock uppfyllas även när de inte följer av rättsligt bindande föreskrifter.⁶³ Forskare är skyldiga att sätta sig in i gällande regelverk och riktlinjer, såväl generellt som för det aktuella forskningsområdet, samt att hålla sig uppdaterade inom området, genom att bland annat delta i utbildning.⁶⁴ Vi beskriver regelverk med betydelse för forskare och lärare närmare i avsnitt 5.9.

Att främja god forskningssed förutsätter att goda forskningskulturer etableras och upprätthålls inom forskargrupper, forskningsmiljöer, organisationer och forskarsamhället i stort. En sådan kultur gör god forskningssed till en naturlig del av det dagliga arbetet och

⁶⁰ Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026), s. 41.

⁶¹ All European Academies (ALLEA) (2023). *Den europeiska kodexen för forskningens integritet*. Reviderad utgåva 2023, s. 2.

⁶² Vetenskapsrådet (2024a). *God forskningssed 2024*, s. 10; prop. 2018/19:58, *Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning*, s. 32.

⁶³ Vetenskapsrådet (2024a), s. 14.

⁶⁴ Prop. 2018/19:58, s. 32.

bidrar till att skapa goda forskningsvanor. Det kan i förlängningen skapa förutsättningar för att hantera problem och negativa incitament på ett ändamålsenligt sätt, men även förebygga såväl otillbörlig påverkan utifrån som problematiska praktiker inom forskarsamhället. Arbetsmiljö, organisationskultur, maktförhållanden samt regler, system och incitamentsstrukturer är andra förutsättningar. Detta innebär att ansvaret för att etablera och upprätthålla goda forskningskulturer vilar på fler aktörer än den enskilda forskaren.⁶⁵

Integritet i utbildning handlar såväl om relationen mellan lärare och studenter, som lärarens ansvar att agera etiskt i undervisningen och studenternas ansvar att inte plagiera eller på andra sätt fuska inom ramen för utbildningen. Detta kommer bland annat till uttryck i högskoleförordningens regler om disciplinansvar för studenter som med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas.⁶⁶

Det så kallade studentundantaget innebär att arbete eller studier som utförs endast inom ramen för högskoleutbildning på grundnivå eller på avancerad nivå inte räknas som forskning enligt etikprövningslagen. Det är lärosätets ansvar att se till att arbetena bedrivs under etiskt säkerställda och trygga former. Studentundantaget måste användas restriktivt eftersom det innebär att aktiviteter som egentligen borde ha etikprövats till skydd för forskningspersonerna kan genomföras utan etikgodkännande.⁶⁷

3.7 Vilka omfattas av akademisk frihet?

Det finns olika uppfattningar om vilka som omfattas av den akademiska friheten, till exempel om den gäller i huvudsak forskare och lärare eller även studenter och administrativ personal.⁶⁸ Nedan diskuteras vilka som i praktiken omfattas av akademisk frihet i högskolans verksamhet.

I praktiken skiljer sig den akademiska friheten mellan exempelvis en professor och en doktorand. Doktorander har i praktiken en mer kringskuren akademisk frihet jämfört med disputerade forskare

⁶⁵ Vetenskapsrådet (2024a), s. 17–18.

⁶⁶ 10 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100).

⁶⁷ Etikprövningsmyndigheten, "Vad innebär det så kallade studentundantaget?"

⁶⁸ Se till exempel diskussionen i Kováts & Rónay (2023), s. 11.

eftersom de är studenter samtidigt som de bedriver forskning.⁶⁹ Det kan också råda stora skillnader mellan doktorander inom olika ämnesområden när det gäller hur stora möjligheter de har att fritt välja forskningsämne och forskningsfrågor. Såväl forskare som doktorander som är anställda i externfinansierade forskningsprojekt eller en forskarskola med en viss inriktning kan exempelvis ha begränsade möjligheter att självständigt välja metod och forskningsinriktning.⁷⁰

Det är vanligt att studenter och teknisk och administrativ personal deltar i forskningsprojekt och utför forskningsrelaterade uppgifter. De har ett ansvar att genomföra dessa uppgifter i enlighet med givna instruktioner samt gällande regler och normer för god forskningssed. Som huvudregel bör dock studenter som genomgår utbildning på grundnivå eller på avancerad nivå inte åläggas det ansvar som det innebär att bedriva forskningsverksamhet där människor medverkar och där det finns risk att skada dessa människor.⁷¹ Det yttersta ansvaret för forskningens kvalitet, etik och integritet vilar alltid på den vetenskapliga eller konstnärliga ledaren eller handledaren. Akademisk frihet kan därmed inte förstås isolerat från det ansvar som följer med den professionella forskar- och lärarrollen, se även avsnitt 3.3.

Studenter har rätt till akademisk frihet och skydd enligt de mänskliga rättigheterna. Staten har ett ansvar att respektera och skydda studenters rätt till akademisk frihet.⁷² Sveriges förenade studentkårer har konkretiserat vad studenters akademiska frihet kan innebära. Det handlar om friheten att välja utbildning, ställa kritiska frågor, utöva inflytande över utbildningen och att organisera sig.⁷³

⁶⁹ Som framgår av 5 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) ska den som är anställd som doktorand främst ägna sig åt sin egen utbildning.

⁷⁰ Universitetskanslersämbetet (2024a). *Akademisk frihet i Sverige. Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet*, s. 43.

⁷¹ Etikprövningsmyndigheten, "Vad innebär det så kallade studentundantaget?"

⁷² Se United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024, s. 8. Se också Institutet för mänskliga rättigheter (2026), s. 168.

⁷³ Sveriges förenade studentkårer (SFS) (2024). *Akademisk frihet för studenter*.

4 Utmaningar för den akademiska friheten

I detta kapitel redogör vi för utmaningar för den akademiska friheten i Sverige. Vi baserar redogörelsen på rapporter och andra skriftliga underlag, samt uppgifter som kommit fram i möten med olika aktörer under utredningens gång. Redogörelsen ligger till grund för kommande analyser av huruvida dagens regelverk är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares akademiska frihet samt eventuellt behov av att stärka stödet till forskare och lärare.

4.1 Utgångspunkter

Den akademiska friheten har gradvis försämrats i de flesta av EU:s medlemsstater. Utvecklingen visar både på traditionella hot, särskilt genom politisk inblandning, och på nya hot, såsom angrepp från samhällsaktörer mot akademin samt ökade försök till utländsk påverkan.¹ I liberala demokratier, till vilka Sverige hör, är det ovanligt med politiskt motiverade ingripanden som uttryckligen syftar till att begränsa akademisk frihet. I stället uppstår utmaningar för den akademiska friheten ofta indirekt genom politiska åtgärder som syftar till att uppnå andra mål, såsom ökad effektivitet, ändamålsenlighet, ansvarsskyldighet eller, på senare tid, nationell säkerhet.² Sverige hör till de 10 procent främsta länderna i världen när det gäller att respektera akademisk frihet.³

Som vi redogör för i detta kapitel finns det även i Sverige omständigheter som kan utmana den akademiska friheten. Dessa utmaningar kan ta sig olika uttryck, ha varierande omfattning och

¹ Maassen m.fl. (2026a), s. 4.

² Maassen m.fl. (2026b), s. 45.

³ Kinzelbach m.fl. (2026), s. 12.

allvarlighetsgrad samt ha såväl externa som interna orsaker. De kan beröra enskilda forskare, lärare och studenter, men också lärosätens verksamhet, högskolesektorn och den akademiska kulturen i ett bredare perspektiv.

Utredningen gör inget försök att rangordna eller värdera de olika utmaningarna i förhållande till varandra. Vi har inte heller genomfört någon egen kartläggning av deras omfattning eller förekomst. Syftet är inte att ge en fullständig bild av hur vanligt förekommande olika utmaningar är. I stället är syftet att synliggöra bredden av de förhållanden som kan påverka den akademiska friheten och därmed de villkor under vilka forskning och utbildning bedrivs.

4.2 Hot, hat och trakasserier

Otillåten påverkan avser situationer där en utomstående på ett sätt som är olagligt, eller som upplevs som obehagligt eller olämpligt, försöker påverka hur någon agerar i sin tjänst eller i sitt uppdrag. Otillåten påverkan omfattar trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption.⁴ Alla former av otillåten påverkan kan utgöra hot mot den akademiska friheten. Konsekvenserna är ofta allvarliga, såväl för individ som för samhälle. En utsatthet kan också uppstå genom kritik som inte är vetenskapligt grundad, utöver direkta hot eller trakasserier. Det är viktigt att påpeka att det akademiska samtalet ska vara öppet och olika resultat och åsikter ska kunna brytas mot varandra utan att betraktas som påhopp. Det behövs ett kontinuerligt och gemensamt arbete för att upprätthålla ett samtalsklimat där kritik och ifrågasättande kan ske med ömsesidig respekt.⁵

4.2.1 Trakasserier kommer oftare inifrån lärosätet

En enkätstudie riktad till medlemmar i Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) som genomfördes 2021–2024 visade att 39 procent av de svarande forskarna eller lärarna någon gång hade utsatts för hot eller trakasserier. 15 procent hade upplevt detta under det senaste året. Utsattheten kopplades främst till digital undervisning eller handledning och den vanligaste förövaren var en student, följt

⁴ Brottsförebyggande rådet, "Otillåten påverkan".

⁵ Jfr prop. 2020/21:60, s. 131. Se också t.ex. Sveriges förenade studentkårer (SFS) (2024).

av en kollega vid samma institution eller enhet. Konsekvenserna är betydande; många uppger att de avstår från att engagera sig i vissa ämnen, tvekar inför beslut eller undviker att uttala sig som forskare. Undersökningen visar också att många inte vet vart de kan vända sig för stöd om de blir utsatta.⁶

Ett viktigt resultat av enkätstudien till SULF-medlemmar är att hot och trakasserier riktade mot högskolepersonal i första hand verkar vara ett internt problem på lärosätena. Detta avviker delvis från den bild som ofta lyfts i samhällsdebatten, där hot och trakasserier beskrivs som något som främst drabbar forskare i samband med forskningskommunikation i politiskt känsliga frågor och där förövarna typiskt sett är personer utanför lärosätet.⁷

Senare undersökningar rapporterar att den interna utsattheten, det vill säga att bli utsatt av en chef eller kollega, är större inom universitets- och högskolesektorn än i många andra sektorer. Utsattheten handlar ofta om kränkningar, aggressiva beteenden, nedvärderande bemötande, konflikter kopplade till maktstrukturer och trakasserier i relation till hierarki eller beroendesituationer.⁸ Av en finsk studie framgår att personer som utsattes för trakasserier av en kollega i högre grad rapporterade posttraumatiskt stressyndrom jämfört med personer som utsatts för trakasserier av externa förövar.⁹

En granskning av tidningen Universitetslärares 2021 visade att lärosätena samlade information om hot, hat och våld mot anställda på olika sätt. Vissa lärosäten saknade helt överblick.¹⁰ I början av 2023 gjorde SUHF ett gemensamt ställningstagande mot hot och hat som undertecknades av samtliga rektorer. I ställningstagandet framfördes

⁶ Nationella sekretariatet för genusforskning, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2024). *Utsatthet vid svenska universitet och högskolor. En undersökning om trakasserier, hot och våld mot forskare och lärare*, s. 6–7.

⁷ Nationella sekretariatet för genusforskning, SULF och SUHF (2024), s. 68. Se också Christensen, Martin, Craft, Judy & White, Sara (2020). "Nurse academics' experience of contrapower harassment from under-graduate nursing students in Australia", i *Nurse Education Today*, vol. 84, January 2020. Studien visar att aggressivt beteende inom omvårdnadsutbildningar i Australien blivit allt vanligare. Författarna menar att en möjlig förklaring till det är att högre utbildning i allt högre grad ses som något man investerar i för att få avkastning i framtiden. Förväntningarna på utbildningen och på lärarna kan därmed ha förändrats.

⁸ I ST:s arbetsmiljöundersökning 2026 uppgav 22 procent av de svarande att de blivit utsatta det senaste året av en chef eller kollega. Andelen som uppgav att de blivit utsatta internt var högst inom kultursektorn (37 %), Trafikverket (36 %), universitet och högskola (30 %) och Swedavia (30 %). ST (2026). *Utsatt i statens tjänst En rapport om hot, våld och otillåten påverkan*. Fackförbundet ST:s arbetsmiljöundersökning 2026, s. 11.

⁹ Oksanen, Atte, Celuch, Magdalena, Latikka, Rita & Savela, Nina (2022). "Hate and harassment in academia: the rising concern of the online environment", i *Higher Education* (2022) 84:541–567.

¹⁰ Skarsgård, Kajsa "Överblick av hot vid lärosätena saknas", i *Universitetslärares*, 2021-03-31.

bland annat behov av att införa bredare stödåtgärder vad gäller förebyggande arbete och stöd efter att medarbetare utsatts för hot eller trakasserier. Rektorerna meddelade också att hot kommer att polisanmälas.¹¹ Ställningstagandet har följts av workshoppar som arrangerats av SUHF:s expertgrupp för arbetsgivarfrågor, bland annat för att dela erfarenheter mellan lärosäten. Vid en av workshopparna 2024 presenterade Umeå universitets internrevision sin granskning av projektet om förebyggande arbete mot hot och våld som pågick 2021–2022. I de efterföljande gruppdiskussionerna lyftes bland annat behovet av stöd i uppbyggnaden av systematik, samarbete med andra funktioner och nationell kunskapsspridning och inspiration.¹²

4.2.2 Kvinnor är mer utsatta än män och vissa grupper är mer utsatta än andra

Studier visar att trakasserier på grund av kön är den vanligaste formen av utsatthet i akademien. Sexuella trakasserier förekommer inom alla discipliner och utsatthet rapporteras av såväl studenter och doktorander som anställda. I svenska kartläggningar uppgår 4 till 26 procent kvinnor och 2 till 6 procent män att de har erfarenheter av sexuella trakasserier. I internationella studier uppges generellt högre siffror.¹³

En enkätstudie från 2020, genomförd bland verksamma vid sju medicinska fakulteter, visade att kvinnor tenderade att rapportera utsatthet för mobbning oftare än män. Dessutom rapporterade de respondenter som oftare hade utsatts för mobbning och sexuella trakasserier högre nivåer av utmattning.¹⁴ I enkätstudien till SULF-medlemmar var kvinnor mer utsatta än män för de flesta typer av incidenter och kände också större oro för att drabbas. Detta gäller

¹¹ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2023). *Ställningstagande mot hat och hot*, 2023-03-16.

¹² Se t.ex. Sveriges universitets- och högskoleförbund, *Vad gör vi? SUHF Symposium – Ett öppet samtal om hat och hot*, 2023-10-06; SUHF, *Umeå universitet – ett exempel på hur arbetet med hot och våld kan göras till en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet*, Rapportering Arbetsgivargruppen 25 oktober 2024; Umeå universitet, Internrevisionen, *Universitetets förebyggande arbete mot hot och våld*, Revisionsprojekt 2021–2022 (Power Point), 2024-10-09.

¹³ Universitets- och högskolerådet (2019). *Förebyggande arbete mot sexuella trakasserier i akademien. En internationell forskningsöversikt*. UHR:s rapportserie 2019:3, s. 10.

¹⁴ Olsson, Caroline, Toropova, Anna, Jensen, Irene & Björklund, Christina (2025). "Sexual harassment, bullying, burnout and organisational support during the COVID-19 pandemic in Swedish medical faculty – a survey study", i *Studies in Higher Education*, 50(2), s. 406–418.

särskilt situationer som uppstår i samband med undervisning, vilket också var den vanligaste formen av utsatthet. Utsattheten var dessutom större bland personer som är aktiva i sociala och traditionella medier, även om denna grupp är relativt liten. Utsattheten i exempelvis sociala medier verkar vara relativt jämnt fördelad mellan könen. Detta kan dock vara resultatet av olika strategier. Att kvinnor inte är mer utsatta kan bero på att de i större utsträckning undviker dessa miljöer. Detta stöds också av uppgifter som visar att kvinnor oftare avstår från att uttrycka sig eller engagera sig i specifika frågor på grund av erfarenheter av utsatthet eller oro för att bli utsatta.¹⁵

Studier visar att kvinnor generellt i större omfattning blir utsatta för nedvärderande kommentarer om psykisk hälsa, förmåga, utseende eller objektifierande och närgångna kommentarer på nätet. Män blir i större omfattning utsatta för nedvärderande kommentarer om bristande kompetens eller prestation samt hot om våld och bestraffning.¹⁶ En enkätundersökning vid ett lärosäte visade att kvinnor generellt, och kvinnliga studenter i synnerhet, var dubbelt drabbade; de utsätts både för ohövlighet och sexuella trakasserier i högre grad än män.¹⁷

I en europeisk undersökning om könsbaserat våld i forskningsorganisationer uppgav 62 procent av drygt 42 000 respondenter att de hade utsatts för minst en form av könsbaserat våld inom sin institution. Detta inkluderar psykiskt, fysiskt, sexuellt, ekonomiskt och digitalt våld. Respondenter som tillhör minoritetsgrupper rapporterade ännu högre förekomst av könsbaserat våld.¹⁸

Studier visar också att det generellt finns en särskild utsatthet för arbetsrelaterad stress på basis av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Sammantaget leder utsattheten till ökad risk för stress och ohälsa. Samtidigt upplever personer i dessa grupper sämre tillgång till olika former av stöd och resurser.¹⁹ En annan studie visar att internationella doktorander i Sverige i större utsträckning än de svenska har erfarenhet av olika arbetsmiljöproblem, samtidigt

¹⁵ Nationella sekretariatet för genusforskning, SULF och SUHF (2024), s. 70.

¹⁶ Försvarets forskningsinstitut (2021). *Könsskillnader i utsatthet för toxiskt språk online*, FOI Memo: 7741, 2021-12-20.

¹⁷ KTH (2024). *Dubbel diskriminering av kvinnor En rapport om genusbaserad utsatthet för ohövligt beteende och sexuella trakasserier på KTH*, s. 24.

¹⁸ Gender action plus. *Gender based violence in the ERA. An endemic problem in need of a new cure*. Position Paper n. 5, October 2024.

¹⁹ Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2024a). *Arbetsrelaterad stress och ohälsa – om samband mellan utsatthet och etnisk tillhörighet, hudfärg och religion*, Rapport 2024:7, s. 91–92.

som de också möter särskilda utmaningar i sin forskarutbildning. Det är även vanligare att de har blivit utsatta för diskriminering eller trakasserier.²⁰

En uppföljning av uppdraget om jämställdhetsintegrering i högskolan visade att en framgångsrik implementering förutsätter att lärosätets samtliga nivåer engageras i arbetet med att förändra organisatoriska strukturer och utmana de informella kollegiala hierarkier, normer och värderingar som bidrar till att upprätthålla ojämställda villkor.²¹

4.2.3 Vissa ämnesområden är mer utsatta för politisering än andra

Med politisering av forskningsområden menar vi att något som tidigare uppfattats vara neutralt eller opolitiskt börjar diskuteras politiskt samt att forskningsresultat tolkas som åsikter. Med ett mer polariserat debattklimat ökar politiseringen av vissa forskningsområden. Ett resultat av detta är att risken för hot och trakasserier ökar.²²

Vilka ämnesområden och forskningsmetoder som är mest utsatta varierar över tid. På ett generellt plan är forskare och lärare inom humaniora och samhällsvetenskap mest utsatta för trakasserier, hot och våld enligt enkätstudien till SULF-medlemmar från 2024. Det framkommer inte i studien varför det är så, men en teori som lyfts är att humaniora och samhällsvetenskap i högre utsträckning är tolkande discipliner och att de oftare behandlar ämnen som i någon mening är laddade.²³ Inom humaniora och samhällsvetenskap är vissa områden med stora ideologiska spänningar mer laddade än andra, däribland genusvetenskap, migrationsforskning och Mellanösternstudier, inklusive Israel och Palestina.²⁴ Utsattheten som forskare och lärare inom

²⁰ ST och SFS (2026). *Hur mår den internationella doktoranden? Migrationspolitik, språk, diskriminering och arbetsmiljö*, s. 1, 12.

²¹ Jordansson, Birgitta & Peterson, Helen (2024). *Jämställdhetsintegrering i akademien: Framgångar och fallgropar i implementeringsprocessen*. Jämställdhetsmyndigheten, Underlagsrapport: 2024:2, s. 35.

²² Jfr Mendy, Laila & Karlsson, Mikael. (2025). "Coping with an antagonistic climate: Researchers' perspectives", i *Ambio* 54, s. 2197.

²³ Nationella sekretariatet för genusforskning, SULF och SUHF (2024), s. 69.

²⁴ Se t.ex. Berglund, Hedda, "Forskare och polis oroade över polariserat debattklimat", i *SVT Nyheter*, 2023-11-24; Hellerstedt, Linus, "Hotade på jobbet", i *Universitetsläraren*, 2025-03-24; Nationella sekretariatet för genusforskning, SULF och SUHF (2024), s. 82.

humaniora och samhällsvetenskap upplever kan alltså vara kopplad till att dessa forskningsområden är laddade och blir politiserade.²⁵

Även forskare inom andra områden är utsatta. Under pandemin vittnade många vaccinforskare om hot efter att ha uttalat sig om covid-19, såväl i Sverige som internationellt.²⁶ Även andra forskare inom medicin som deltar i debatten kring exempelvis dieter, nutrition och kost är särskilt utsatta.²⁷ Ytterligare exempel på ett område som politiserats är klimatforskning. En studie som undersökt situationen i Sverige visar att forskningsområdet har kommit att präglas av en fientlig och skeptisk inställning mot forskarna och deras resultat. Gemensamt för de exempel som lyfts i studien är att de innehåller ett ifrågasättande av forskarens legitimitet. Förutom att ett hotfullt och ifrågasättande bemötande från omvärlden leder till psykologisk stress²⁸ tar arbetet med att kommunicera forskningen mycket tid från det faktiska forskningsarbetet. Det skadar också förtroendet för forskningssystemet. En konsekvens av politiseringen har varit att forskare vidtagit preventiva åtgärder och anpassat sig för att minska negativt mottagande och föregå kritik och debatt, vilket är en direkt inskränkning av den akademiska friheten.²⁹

4.2.4 Självcensur som en konsekvens av hot, hat, trakasserier och gruptryck

Otillåten påverkan kan leda till självcensur och en tystnadskultur. Med självcensur avses här att forskare och lärare självpåtaget avstår från att framföra, publicera eller diskutera ståndpunkter på grund av förväntade negativa konsekvenser. Begreppet omfattar inte förändringar av ståndpunkter som sker till följd av nya fakta, saklig argumentation,

²⁵ Se också Jupskås, Anders R., Segers, Iris B. & Gagnon, Audrey (2025). "Institutional Responses to Threats and Harassment of Academics: Evidence From a Survey Among Political Scientists in Norway", i *Scandinavian Political Studies*, 48: e70017.

²⁶ Se t.ex. Ottersen, Ole Petter, "Att tysta en forskare", Karolinska institutet, 2021-10-13; Torkelsson, Anna-Cajsa, "Forskare vittnar om hot efter att ha pratat om covid-19 med media", *Läkartidningen*, 2021-10-14; Svenska läkaresällskapet, "Forskare måste kunna publicera resultat utan att utsättas för hot" 2021-01-13.

²⁷ Se t.ex. Gavelin, Malin, "Allt fler medicinska forskare hotas och hatas", i *Sjukhusläkaren*, 2023-02-24.

²⁸ Psykologisk stress avser stress där känslomässiga faktorer är övervägande. Se Karolinska institutet Svensk MeSH. MeSH (Medical Subject Headings) används i databaserna PubMed, SveMed+ och Cochrane Library.

²⁹ Mendy & Karlsson, s. 2193 och 2197 f.

kollegial granskning eller vetenskaplig prövning.³⁰ Självcensur kan vara ett allvarligt hot mot akademisk frihet, oavsett om den har externa eller interna orsaker.

Graden av självcensur varierar

Forskning visar att självcensur är kontextberoende. Det är vanligare att forskare och lärare utövar självcensur i länder där den akademiska friheten är begränsad. Andra faktorer som påverkar graden av självcensur är kön, ålder och huruvida man utmanar etablerade normer, idéer eller doktriner. I västvärlden är kvinnor i akademien mindre benägna än män att uttrycka avvikande åsikter. Även yngre akademiker visar högre grad av självcensur. Socialkonservativa är också mer benägna att utöva självcensur i västvärlden. I länder utanför västvärlden var dock forskare utan tillsvidareanställning och forskare med lägre akademisk rang mer benägna att uttala sig i kontroversiella frågor. Det kan bero på att den yngre generationen forskare och kvinnliga forskare i utvecklingsländer, oavsett ideologisk ståndpunkt, i mindre utsträckning tvekar att utmana rådande uppfattningar och dominerande värderingar inom sina institutioner och i samhället i stort.³¹ I en europeisk kontext är akademiker i osäkra positioner, såsom forskare i början av karriären och lärare utan fast anställning, särskilt sårbara och utövar självcensur i högre grad.³²

Närmare om den svenska kontexten

Av förklarliga skäl är det svårt att få en bild av i vilken omfattning självcensur förekommer bland forskare och lärare i Sverige och vilka orsakerna är. I UKÄ:s rapport svarade 53 procent att den akademiska friheten på svenska lärosäten är utmanad. Av dessa angav en tiondel i fritextsvaren områden som ”homogenitet, vågar inte ta upp saker, anpassning till normer, likriktning inom akademiska miljöer, åsikts-

³⁰ Se t.ex. Kováts, Gergely & Rónay, Zoltán (2025). ”Self-Censorship in Academia”, Brief prepared by Council of Europe experts.

³¹ Norris, Pippa (2025). ”Cancel culture: Heterodox self-censorship or the curious case of the dog which didn’t bark”, i *International Political Science Review*, 46(3), s. 437.

³² Maassen m.fl. (2026b), s. 71. Se också Grimm, Jannis Julien, Chojnacki, Sven, Moya Schreieder, Nina, El Ghoubashy, Iman & Sixta, Thaddäa (2025). *German Academia after October 7: Self-Censorship and Restrictions of Academic Freedom among MENA Scholars*. Working Papers Peace & Conflict Research, 3, Freie Universität Berlin.

korridorer, akademisk konformism” som svar på frågan vad som utmanar den akademiska friheten. Respondenterna beskriver att det är lågt till tak i vissa miljöer. Man undviker att diskutera vissa ämnen eller lyfta frågor man själv tycker är viktiga.³³ I samma undersökning svarade 44 procent av lärare, forskare och doktorander att de någon gång under sin akademiska karriär i Sverige upplevt att deras akademiska frihet har utmanats. 13 procent har upplevt det flera gånger och 31 procent har upplevt det ett fåtal gånger. 50 procent har däremot aldrig upplevt att deras akademiska frihet har utmanats. Utmaningarna får enligt rapporten olika konsekvenser. Att byta forskningsområde, det vanligaste förekommande svaret bland respondenterna totalt sett, är mindre vanligt inom humaniora och konst, jämfört med naturvetenskap, teknik samt lantbruksvetenskap. Att undvika att undervisa om ämnen som kan uppfattas kontroversiella är vanligare hos lärare, forskare och doktorander inom humaniora och konst samt samhällsvetenskap än inom de andra områdena.³⁴

Kollegialt gruppträck kan framstå som ett mer subtilt hot men kan ha liknande konsekvenser i termer av självcensur. Outtalade normer styr hur forskare förväntas tänka och bete sig inom rådande vetenskapliga och pedagogiska paradig. De begränsar det fria och kritiska tänkandet och påverkar makten över forskning och vetenskaplig socialisering. Tidigare rektorn Göran Bexell menar att det därför är lika allvarligt som externa begränsningar och hot.³⁵ På så vis begränsas vad forskare vågar säga och vilka frågor de vågar ställa, vilket kan leda till att vissa perspektiv trängs undan och därmed minskar den akademiska friheten.

På frågan om hur den akademiska friheten vid svenska lärosäten utmanas i dag handlade mindre än en procent av fritextsvaren i UKÄ:s undersökning om cancelkultur, det vill säga aktivism som syftar till att personer med kontroversiella åsikter ska berövas sina plattformar för att föra ut dessa åsikter.³⁶ I den mån cancelkultur förekommer kan den utgöra ett hot mot akademisk frihet om åsikterna

³³ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 60–61, 64. Observera att varje respondent kunde uppges flera sätt på vilken den akademiska friheten utmanas. Summan av andelarna var därmed större än 100.

³⁴ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 77–78.

³⁵ Bexell (2011), s. 104.

³⁶ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 61; Institutet för språk och folkminnen, *Njordslistan 2019*.

är vetenskapligt grundade.³⁷ Forskare kan också vara mindre benägna att ta till orda och försvara sina moraliska övertygelser om de upplever att deras åsikter inte delas av kollegor eller av det omgivande samhället de tillhör.³⁸ En sådan miljö kan alltså leda till självcensur genom att människor undviker att uttrycka åsikter av rädsla för kritik eller sociala konsekvenser.

4.3 Otillbörlig politisk styrning av forskning och utbildning

Politisk styrning av offentligt finansierade lärosäten är ofrånkomlig, men ska ske inom vissa ramar och med beaktande av lärosätenas särskilda samhällsfunktion. När politiska beslut blir alltför detaljerade och styr de prioriteringar som lärosäten, forskare och lärare själva ska göra kan de betraktas utgöra olämplig eller oacceptabel styrning.³⁹ Utan självständighet och akademisk frihet riskerar kunskapen att bli styrd, ofullständig och i värsta fall felaktig.

4.3.1 Betydelsen av direkta anslag till lärosätena

Under utredningen har forskningsfinansiering återkommande identifierats som en central fråga för den akademiska friheten och lärosätenas styrning. Nedan redogör vi för betydelsen av direkta anslag och externfinansiering i relation till akademisk frihet.

Direkta anslag är centrala för att skapa förutsättningar för fri och oberoende forskning

Forskningen vid de statliga lärosätena finansieras med en blandning av direkta anslag för forskning och utbildning på forskarnivå till lärosätena och externa bidrag från offentliga och privata finansiärer.⁴⁰

³⁷ Se också de resonemang som förs fram i Holmberg, Robert & Selberg, Rebecca (2022).

³⁸ Mellan kulturkrig och byråkrati – om akademisk frihet och universitetslärares professionalitet”, i *Högre utbildning*, vol. 12, nr 3 2022, s. 81–82.

³⁹ Norris, Pippa (2021). ”Cancel Culture: Myth or Reality?” i *Political Studies*, vol. 71, issue 1.

⁴⁰ Bexell (2011), s. 101.

⁴⁰ Prop. 2024/25:60, s. 46.

Faktaruta: Högskolans finansiering från offentlig sektor

Finansiering från den offentliga sektorn utgör knappt 70 procent av högskolans totala utgifter för egen forskning och utveckling (FoU), som 2025 uppgick till drygt 50 miljarder kronor. De direkta anslagen utgör knappt 40 procent av den totala finansieringen och forskningsråden stod tillsammans för 16 procent av finansieringen. Finansiering från privata icke-vinstdrivande organisationer utgjorde 14 procent av lärosätenas FoU-utgifter. Därutöver finansierades 9 procent av utgifterna från utlandet, där EU-medel stod för den största delen. Den största ökningen i absoluta tal mellan 2024 och 2025 återfanns bland de direkta statsanslagen, som ökade med 404 miljoner kronor.⁴¹

Regeringen har under en längre tid uttalat att direkta anslag för forskning och forskarutbildning är centrala för att skapa förutsättningar för fri, oberoende forskning. De möjliggör för forskare att bedriva långsiktig forskning och att fritt välja sina forskningsområden och frågeställningar. Med ökad långsiktighet kan risktagandet öka, vilket ofta är en förutsättning för den nydanande forskningen.⁴² Direkta anslag till lärosätena är alltså centrala för att skapa förutsättningar för fri, oberoende forskning och möjliggöra en bredd i forskningen. Som vi redogör för i kapitel 3 krävs även andra förutsättningar utöver förutsebara finansiella villkor för att möjliggöra akademisk frihet.

Även de direkta anslagen är konkurrensutsatta enligt en fördelningsmodell med grund i ett antal kvalitetsindikatorer. I den senaste forsknings- och innovationspolitiska propositionen aviserade regeringen en större konkurrensutsättning av de direkta forskningsanslagen.⁴³ Statliga universitet och högskolor får också en basresurs för att säkerställa utbildningarnas forskningsanknytning.⁴⁴

⁴¹ Avser fasta priser. SCB (2026). *Forskning och utveckling i Sverige 2025. Preliminär statistik*, s. 6–7.

⁴² Se t.ex. prop. 2012/13:30, s. 16.

⁴³ De lärosäten som omfattas av modellen är de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers Tekniska Högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Övriga enskilda utbildningsanordnare får bidrag i form av en basresurs. Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan och de konstnärliga högskolorna tilldelas medel i särskild ordning. Från 2025 inkluderas även Handelshögskolan i Stockholm i modellen. Prop. 2024/25:60, s. 47–48.

⁴⁴ De mindre enskilda utbildningsanordnarna får sedan 2012 bidrag i form av en basresurs för att garantera en minsta tilldelning av forskningsmedel. Prop. 2024/25:60, s. 49.

Ett problem för många institutioner är att gemensamma kostnader för stödverksamheten (så kallade indirekta kostnader) ska finansieras oberoende av varifrån forskningsmedlen kommer, men att de externa forskningsfinansiärerna i olika hög grad bidrar till dessa indirekta kostnader. Det innebär att externa forskningsbidrag som inte medger full kostnadstäckning måste kompletteras genom medfinansiering. Medfinansiering kan komma från central nivå, fakultetsnivå, institutionen eller från forskningsfinansiärer med mer flexibla villkor. För institutioner med mycket forskning kan en hög andel externa bidrag som inte medger full kostnadstäckning för indirekta kostnader medföra ekonomiska utmaningar. Om omfattningen blir alltför stor kan institutionernas ekonomiska utrymme minska, samtidigt som verksamheten uppvisar hög framgång i den externa konkurrensen om forskningsmedel. Även lokalkostnaderna kan utgöra en betydande ekonomisk belastning för institutionerna.⁴⁵ Storleken på de direkta anslagen kan också påverka möjligheterna att anställa doktorander om institutionerna finansierar doktorandtjänsterna med detta anslag. Doktorander är en förutsättning för återväxten i akademien och därmed avgörande för hela högskolesektorn.

Externa utlysningar av forskningsanslag kan främja högkvalitativ forskning men styr också forskningens inriktning

Att söka pengar i nationell konkurrens bedöms främja forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.⁴⁶ Extern finansiering kan också främja nyskapande genom att forskningsfinansiärer stimulerar forskning inom angelägna områden. Externa forskningsfinansiärer ses också som en garant mot jäv vid tilldelning av resurser.⁴⁷ Extern finansiering kan också ses som en garant för akademisk frihet genom att bidra till en mångfald av finansieringskällor för forskning.

På individnivå kan externa forskningsmedel innebära ett större handlingsutrymme för forskare och lärare när det råder brist på direkta anslag för forskning. Många finansiärer främjar internationellt

⁴⁵ Vetenskapsrådet (2019). *Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning. En fallstudie av några forskningsorienterade institutioner*, s. 6, 28.

⁴⁶ Se t.ex. Vetenskapsrådet (2023). *Forskningskvalitet och internationell konkurrenskraft. Vetenskapsrådets inspel till forsknings- och innovationspropositionen*.

⁴⁷ Se t.ex. Amorin, Joakim, "Vad menar vi egentligen med akademisk frihet?", i Curie, 2024-08-26. Liknande resonemang fördes fram till utredningen vid ett möte med statliga forskningsfinansiärer 2025-12-10.

samarbete genom att stödja projekt där forskare från flera länder deltar. Det skapar förutsättningar för kunskapsutbyte och deltagande i internationella vetenskapliga sammanhang och nätverk. Extern finansiering kan också vara en förutsättning för att genomföra kostsamma projekt som kräver omfattande resurser, till exempel avancerad infrastruktur och personal. Samtidigt förutsätter beroendet av externa medel stor kunskap om vilka finansieringskällorna är och att man som forskare kan anpassa sig efter finansierarnas utlysningar, inriktningar, preferenser och regler.⁴⁸

4.3.2 Utmaningar med riktade utlysningar och politiska prioriteringar

På frågan om hur den akademiska friheten vid svenska lärosäten utmanas i dag handlade mer än en tredjedel av fritextsvaren i UKÄ:s undersökning om forskningsfinansieringssystemet, beroendet av externa finansiärer, samt riktade och snäva utlysningar.⁴⁹ Av en studie framgår att forskare vid mer linjestyrda lärosäten upplever en högre grad av påverkan i forskningen genom externfinansieringen jämfört med forskare vid lärosäten med en mer kollegial styrmodell. Det kan bero på att avsaknaden av kollegiala organ gör lärosätena mindre motståndskraftiga mot extern påverkan. Det kan också bero på att linjestyrda lärosäten har en mer instrumentell karaktär där externa faktorer i högre grad påverkar den interna ledningen.⁵⁰

En hög andel konkurrensutsatt och tematiskt riktad finansiering, i kombination med ökade krav på extern samverkan och nyttiggörande, kan medföra att utrymmet för självständigt formulerade forskningsinitiativ minskar. Forskare anpassar område eller frågeställning utifrån vad som bedöms kunna erhålla extern finansiering. Om vissa frågeställningar väljs bort för att de inte är prioriterade av finansiärerna kan det påverka forskningens långsiktighet, originalitet och kritiska funktion i samhället.

I Forskningsfinansieringsutredningens sammanställning *Statlig forskningsfinansiering* (SOU 2023:19) framkom att en tredjedel av alla utlysningar 2019–2022 (motsvarande 25 procent av de utlysta

⁴⁸ Bjare, Ulrika & Fredman, Pam (2024). *Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå*. Delrapport till SUHF:s Expertgrupp för analys, s. 33–34 samt förord.

⁴⁹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 61–62.

⁵⁰ Bjare, Ulrika (2023). *Vetenskapens självstyre – styrning, organisation och genomförande av universitetsforskning*, doktorsavhandling KTH, s. 219.

medlen hos de fem statliga forskningsfinansiärerna) hade tydlig koppling till ett regeringsuppdrag. Det var vanligast med koppling till uppdrag från regeringen inom Vinnova och Forte; över 50 procent av deras utlysta medel hade sådan koppling. Vetenskapsrådet hade lägst andel; under 10 procent av utlysta medel. Forskningsfinansieringsutredningen kartlade också andelen öppna eller tematiska inriktningar. Mer än hälften av den totala budgeten för de fem finansiärerna lystes ut i öppna utlysningar. 84 procent av Vetenskapsrådets utlysta medel bestod av öppna utlysningar, medan Vinnova hade flest utlysningar med tematiska inriktningar. De vanligaste tematiska inriktningarna var "Hälsa och life science", "Produktion och material" samt "Energi".⁵¹

Eftersom forskningsmedel är begränsade är det en realitet att prioriteringar behöver ske. När forskningsmedlen kommer ur offentliga medel är det ytterst en politisk fråga att göra den prioriteringen. Det är legitimt att vissa medel riktas till forskning som strävar efter att bidra till kunskap med fokus på att lösa samhällsutmaningar. Men det behöver också finnas utrymme för statliga finansiärer att fördela medel utan direkt politisk styrning. Dessutom behöver det finnas stor frihet att utforma sin forskning inom de riktade utlysningarna, det vill säga frihet att välja forskningsproblem, utveckla forskningsmetoder och publicera forskningsresultat.

I betänkandet *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation* (SOU 2023:59) drogs slutsatsen att finansiering som prioriteras av den akademiska sektorn fortsatt behöver utgöra en central del i den framtida organisationen för statlig extern finansiering av forskning och innovation.⁵² Akademiernas kommitté för mänskliga rättigheter har uttalat att det inte i sig utgör en inskränkning av den akademiska friheten att neka forskare resurser "om sådana beslut inom givna materiella ramar är grundade helt på vetenskapliga överväganden".⁵³ Det understryker vikten av att beslut om extern forskningsfinansiering föregås av oberoende och transparent kollegial granskning. Den politiska styrningen av forskningsmedel måste präglas av förutsebarhet och respekt för forskaren och forskningen. Att på kort sikt ändra förutsättningarna, såsom exempelvis skedde

⁵¹ SOU 2023:19, *Statlig forskningsfinansiering – underlagsrapporter*. Delbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen s. 22, 72.

⁵² SOU 2023:59, s. 206–207.

⁵³ Akademiernas kommitté för mänskliga rättigheter (2025). *Uttalande om akademisk frihet*, februari 2025.

när resurser till utvecklingsforskning drogs in under pågående utlysning 2023⁵⁴, påverkar såväl enskilda forskare som lärosätena. Tidsaspekten är här en viktig faktor: det tar tid att få fram forskare som kan beforska det som anses vara angeläget av politiken, det tar tid att skriva bra ansökningar och det tar tid för lärosätena att organisera sig för att ta emot medel.

4.3.3 Styrning av utbildning

1993 års universitets- och högskolereform innebar bland annat att lärosätena fick ansvaret för dimensioneringen av utbildningen, i stället för regeringens tidigare detaljstyrning. Undantag gjordes dock för vissa utbildningar till vissa viktiga yrken.⁵⁵ Regeringen kan också ge ett urval lärosäten i uppdrag att bedriva undervisning inom ett visst ämne, så kallade särskilda åtaganden. Det gäller exempelvis småspråk.⁵⁶

Innehållet i utbildningen styrs till stor del av examensmålen, som finns beskrivna i bilaga 2 till högskoleförordningen (examensordningen).⁵⁷ Eftersom det rör sig om bestämmelser i förordning har regeringen möjlighet att ändra examensmålen genom regeringsbeslut. Enligt praxis föregås ändringar i examensordningen av en statlig utredning eller en promemoria framtagna av tjänstemän på Regeringskansliet. Förslaget skickas på remiss till relevanta aktörer och regeringen beaktar inkomna synpunkter innan beslut fattas. Denna praxis ger bland annat lärosäten möjlighet att yttra sig över förändringar i examensordningen.⁵⁸ Om ändringen föregås av en utredning kan det innebära att det också finns en expertgrupp med kompetens i frågan kopplad till utredningen samt referensgrupper med sakkunniga

⁵⁴ Vetenskapsrådet, "Inga nya bidrag inom utvecklingsforskning", 2023-06-27.

⁵⁵ Undantag gjordes för "utbildningar till vissa viktiga yrken för vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade studenter samt vissa mindre, men väsentliga ämnen". Prop. 1992/93:169, *Om högre utbildning för ökad kompetens*, s. 32.

⁵⁶ Några lärosäten har nationella uppdrag att bedriva utbildning i vissa språkämnen och ett fåtal andra ämnen. För detta utgår ingen särskild ersättning, men lärosätena har rätt att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer inom övrigt utbildningsområde för dessa ämnen. Se Universitetskanslersämbetet (2026d). *Småspråk och andra små ämnen i högskolan. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2026:11), Bilaga B, s. 71–73.

⁵⁷ SLU har en egen förordning med examensordning: förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.

⁵⁸ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021). *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensfrågor 2018–2020*, s. 39.

forskare och lärare.⁵⁹ En sådan ordning möjliggör tidiga inspel utifrån vetenskaplig och konstnärlig kompetens.

Det kan finnas olika legitima skäl till att regeringen styr innehållet i utbildningen. Det kan handla om förutsebarhet för studenterna om innebörden av en examen eller möjliggörande av utvärdering och kvalitetskontroll.⁶⁰ Men när styrningen av utbildningens innehåll blir alltför detaljerad riskerar politisk vilja och målsättningar att sättas i första rummet, på bekostnad av den vetenskapliga grunden. Innehåll och genomförande av såväl forskning som utbildning måste stå fri från otillbörlig styrning.⁶¹

Ofta motiveras ändringar i examensmålen med att ett aktuellt samhällsproblem måste lösas. Till exempel har sjunkande resultat i PISA-mätningar lett till ändringar i examensmålen för lärarexamen.⁶² Lärarutbildningarna har under en längre tid varit föremål för en högre grad av styrning jämfört med andra utbildningsprogram. Med över 30 examensmål är det nästan dubbelt så många mål som andra utbildningar, yrkesexamina inkluderade. Som en jämförelse har psykologexamen 16 specifika examensmål. En utbildning med alltför många examensmål riskerar att leda till så kallad stoffträngsel och en fragmentiserad utbildning utan tillräckligt akademiskt djup.⁶³ Även socionomprogrammet har fått nya och ändrade examensmål som träder i kraft den 1 juli 2027.⁶⁴ Ändringarna initierades som ett led i att motverka ungdomsbrottslighet.⁶⁵

Det kan uppstå utmaningar i förhållande till utbildningens frihet när examensmålen utformas. En sådan utmaning är om regeringen föregår utredningen av nya eller reviderade examensmål och beslutar om detaljerade utredningsdirektiv gällande vilken ny kunskap som ska uppnås inom en viss examen. I de ovannämnda exemplen rörande lärar- och socionomutbildningarna har det varit fallet i olika hög

⁵⁹ Se t.ex. sammansättningen av utredningen SOU 2025:27, *En socionomutbildning i tiden*. Betänkande av Utredningen om en översyn av socionomexamen.

⁶⁰ SOU 1992:1, *Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Betänkande av högskoleutredningen, s. 75; prop. 1992/93:1, s. 35; Högskoleverket (2001). *Internationell jämförbarhet & nationell styrning – aktuella perspektiv på högskolans examensordning*, s. 79.

⁶¹ Se också *Magna Charta Universitatum 2020*.

⁶² Se Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021), s. 63.

⁶³ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021), s. 42.

⁶⁴ Förordning (2026:349) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

⁶⁵ Dir. 2023:121.

grad.⁶⁶ Vi diskuterar regeringens hantering av examensmålen och föreslår ändringar i avsnitt 10.2.3.

4.4 Otillräcklig institutionell autonomi

Med institutionell autonomi avses lärosätenas utrymme att sköta sina egna interna akademiska och administrativa angelägenheter utan otillbörlig extern inblandning eller styrning. Graden av institutionell autonomi påverkas i hög grad av hur ett land har valt att organisera sina universitet och högskolor i termer av reglering, styrning och finansiering.

4.4.1 Lärosätenas organisationsform

Som vi redogör för i kapitel 3 är institutionell autonomi en förutsättning för akademisk frihet. Forskning visar att det finns ett starkt samband mellan institutionell autonomi och akademisk frihet. Länder med större institutionell autonomi har ett starkare skydd för enskilda forskares och lärares frihet.⁶⁷ Det följer dock inte per automatik att enskilda forskare och lärare får en stark akademisk frihet om deras lärosäte är självständigt. Det interna regelverket kan detaljreglera och styra och därmed inskränka den akademiska friheten.⁶⁸

⁶⁶ Se t.ex. några av remissvaren på de föreslagna ändringarna av socionomprogrammet: Göteborgs universitet, *Svar på remiss angående betänkandet En socionomutbildning i tiden* (SOU 2025:27), 2025-05-22; Malmö universitet, *Yttrande över betänkandet av utredningen om en översyn av socionomexamen* SOU 2025:27, 2025-06-09; Stockholms universitet, *Yttrande över betänkandet En socionomutbildning i tiden*, 2025-06-09. Regeringen brukar normalt inte styra innehållet eller upplägget i generella examina. Ett exempel på ett avsteg från denna praxis är satsningen på masterprogram i offentlig förvaltning med EU-inriktning. Med satsningen följer särskilda krav på utbildningarnas utformning, bland annat avseende studietakt, undervisningsformer, lärartäthet och arbetslivsanknytning, samt riktad finansiering med förstärkt ersättning per student till tre utvalda lärosäten. Se formulering i regeringsbeslut U2025/02159 (delvis), U2026/00977, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Göteborgs universitet*, 2026-05-07. Se också prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*, Utgiftsområde 16, s. 138, 211; Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Inbjudan att inkomma med intresseanmälan för deltagande i den satsning på högkvalitativa masterprogram i offentlig förvaltning som föreslås i budgetpropositionen för 2026 (U2025/02159)*, 2025-11-06. Satsningen har mötts av kritik av sektorn, bland annat för att urvalet av de tre lärosätena inte uppfattats som transparent. Se t.ex. Letmark, Peter ”Handelshögskolan fick mest – nu väcks frågor om regeringens urval”, i *Dagens Nyheter*, 2026-07-08.

⁶⁷ Kinzelbach m.fl. (2026), s. 4.

⁶⁸ För ett liknande resonemang se SOU 2015:92, s. 140.

I *Academic Freedom Index* är indikatorn institutionell autonomi lägre än övriga indikatorer för Sverige.⁶⁹ Förklaringen till det är att de flesta svenska universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter och lyder under regeringen. I rapporten diskuteras inte den självständighet som myndigheterna har i Sverige enligt grundlag. Att regeringen har samma formella makt att styra lärosätena som andra förvaltningsmyndigheter kan dock innebära utmaningar för den akademiska friheten, se ovan gällande exempelvis forskningsmedel och utbildningens innehåll. I en europeisk jämförelse är det också ovanligt att lärosäten inte får äga sina byggnader, vilket gör att den ekonomiska autonomi för svenska lärosäten är låg.⁷⁰

Frågan om de svenska lärosätenas institutionella autonomi utreds för närvarande. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att öka ändamålsenligheten i organisationsformen för statliga universitet och högskolor. *Utredningen om en mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor* (dir. 2026:5) ska som första lösningsmodell lämna förslag på en alternativ organisationsform för statliga lärosäten. Utredningen ska lämna sitt betänkande senast den 31 mars 2027.

4.4.2 Regeringen utser en majoritet av styrelseledamöterna och rektor

I och med den nya högskolelagen 1977 blev högskolestyrelser obligatoriska. Externa ledamöter infördes och skulle utgöra en tredjedel av styrelseledamöterna. De var allmänföreträdare utsedda av regeringen. År 1987 gavs externa ledamöter majoritet i styrelserna, en ordning som motiverades med ett behov av statlig insyn när lärosätena fick ökat självstyre. Under 1990-talet utvidgades styrelserna och ordförande blev extern och utsedd av regeringen.⁷¹

Högskolestyrelsen består av 15 personer: ordföranden och 14 andra ledamöter. Av dem utses nio av regeringen och sex är kollegialt

⁶⁹ Academic Freedom Index, Sweden 2025.

⁷⁰ Bennetot Pruvot, Enora, Estermann, Thomas & Popkhadze, Nino (2023). *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. European University Association, s. 29, 31–32.

⁷¹ Benner, Mats & Geschwind, Lars (2016). "Svenska universitetsstyrelser och politisk styrning – 40 års erfarenheter", i *Forskningspolitik*, 2016-12-13.

utsedda av lärare och studenter (tre var).⁷² En majoritet av styrelseledamöterna utses alltså av regeringen. Detta görs enligt ett särskilt förfarande med två så kallade nomineringspersoner. En nomineringsperson är utsedd direkt av regeringen och en är utsedd efter förslag från högskolan.⁷³ Rektor anställs genom beslut av regeringen för högst sex år efter förslag av högskolans styrelse. Innan styrelsen lämnar sitt förslag på rektor ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna.⁷⁴ I en europeisk jämförelse är det vanligaste att rektor utses och anställs i en lärosätesintern process. Det är bara en tredjedel av systemen för högre utbildning, inklusive Sverige, som kräver att rektors förordnande godkänns av regering eller president.⁷⁵

Styrelsens uppgift är att ha inseende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs.⁷⁶ Tillgängliga studier indikerar att styrelsernas betydelse för lärosätenas långsiktiga strategiska inriktning under de första 40 åren varit begränsad. Styrelserna har främst fungerat som organ för samhällelig insyn, med uppgift att följa verksamheten och ställa övergripande frågor.⁷⁷ Frågor som rör uppläggning eller genomförande av, eller kvalitet i utbildning och forskning ska inte omfattas av styrelsens arbete, eftersom dessa beslut är tänkta att fattas av kollegiet.⁷⁸ Denna ordning kan beskrivas som ett slags känslig balans mellan stat och akademi. Lärosätena har en svag rättslig och institutionell ställning samtidigt som de har en starkare ställning i den faktiska verksamheten utbildning och forskning.⁷⁹

Mandattiden för styrelseledamöterna är i regel tre år. I april 2023 beslutade regeringen att förkorta de externa styrelseledamöternas förordnande, inklusive ordförande, till 17 månader med motiveringen att regeringen önskade nya styrelser där det ingår personer med säkerhetspolitisk kompetens.⁸⁰ Beslutet ledde till omfattande kritik från lärosätena. I ett brev undertecknat av 37 rektorer beskrevs be-

⁷² 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434); 2 kap. 1 § och 7a § första och andra stycket högskoleförordningen (1993:100). Av 2 kap. 1 § andra stycket framgår att regeringen efter framställning från en högskola får besluta att styrelsen för högskolan ska bestå av ordföranden och tio andra ledamöter, om det finns skäl för det med hänsyn till högskolans behov. Det påverkar antalet ledamöter utsedda av lärare och studenter som minskar till vardera två. 2 kap. 7a § första och andra stycket.

⁷³ 2 kap. 7 b § högskoleförordningen (1993:100).

⁷⁴ 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100).

⁷⁵ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 20.

⁷⁶ 2 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

⁷⁷ Benner & Geschwind (2016).

⁷⁸ 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

⁷⁹ Melin (2026), s. 119.

⁸⁰ Regeringskansliet, "Nya styrelser för 30 universitet och högskolor", 2023-04-27.

slutet som ett hot mot lärosätenas självständighet och följaktligen ett hot mot den akademiska friheten.⁸¹ Beslutet utgör ett tydligt exempel på vilken makt som politiken har över lärosätenas interna angelägenheter i Sverige. När oberoendet är svagt kan staten gripa in och rubba etablerade förutsättningar.⁸²

4.5 Osäkra arbetsvillkor

Forskning visar att otrygga anställningar påverkar arbetsmiljö, hälsa och välbefinnande negativt. Det kan få konsekvenser för såväl kvaliteten i högre utbildning och forskning som samhällets förmåga att möta globala utmaningar.⁸³ Trygga villkor och tydliga karriärvägar anses också vara en grundförutsättning för att ett lärosäte ska lyckas attrahera de bästa lärarna, forskarna och studenterna.⁸⁴ Trygga anställningsformer anses främja lärares och forskares utövande av akademisk frihet. Om man inte känner sig trygg kan det vara svårare att uttrycka sina åsikter fritt.⁸⁵ Bland forskare och lärare finns en högre andel visstidsanställda jämfört med andra sektorer. Det tar ofta lång tid att få en tillsvidareanställning. Många är också beroende av externa forskningsanslag för att finansiera sin tjänst vilket skapar en osäker arbetssituation. Det finns dessutom forskare som finansieras genom stipendier och därmed saknar en anställning. Sammantaget kan dessa osäkra arbetsvillkor innebära utmaningar för den akademiska friheten.

4.5.1 Det finns fler tidsbegränsade anställningar i högskolan jämfört med andra sektorer

På frågan om hur den akademiska friheten vid svenska lärosäten utmanas i dag handlade bara en procent av fritextsvaren i UKÄ:s undersökning om ”otrygga anställningar, osäkra villkor för forskare och

⁸¹ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023). *Till regeringen med anledning av beslut om förkortad mandatperiod för universitets- och högskolestyrelserna*, 2023-04-28.

⁸² Melin (2026), s. 120.

⁸³ Tanimoto, Anna S. (2025). *Uncertainties among faculty working in Sweden. Experiences of and implications for the psychosocial work environment, health, well-being, and work-family interference*, doktorsavhandling Psykologiska institutionen, Stockholms universitet, s. iii.

⁸⁴ SOU 2016:29, *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden*. Betänkande av Forskarkarriärutredningen, s. 248.

⁸⁵ Kováts & Rónay (2023), s. V.

lärare”.⁸⁶ Däremot lyfte flera lärosäten att osäkra anställningsvillkor kan hindra forskare och lärare att utöva sin akademiska frihet i praktiken.⁸⁷

Anställningsformerna i högskolan är i högre grad tillfälliga jämfört med andra sektorer. Mellan 2015 och 2025 har andelen med tidsbegränsad anställning i högskolan minskat från 30 till 25 procent.⁸⁸ Genomsnittet i samhället i stort låg på 13 procent 2024 och har även där minskat över tid.⁸⁹ Minskningen har varit större bland kvinnor än bland män, vilket lett till att skillnaderna mellan könen minskat över tid. År 2025 var kvinnor och män tidsbegränsat anställda i lika hög utsträckning. Minskningen av tidsbegränsade anställningar beror till stor del på ändrade regler i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) hösten 2022. En visstidsanställning övergår numera till en tillsvidareanställning redan efter 12 månader i stället för efter två år. Av de 25 procent av personalen med tidsbegränsade anställningar inom högskolan 2025 var 7 procentenheter visstidsanställda eller hade vikariat enligt LAS. Majoriteten, 18 procentenheter, räknades till övriga tidsbegränsade anställningar som en del av högskolans etablerade karriärstruktur.⁹⁰

Det finns stora skillnader mellan olika anställningskategorier. I princip alla meriteringsanställningar (postdoktorer, biträdande lektorer och forskarassistenter) är av naturliga skäl tidsbegränsade. Bland de i personalen som var under 35 år hade 79 procent en tidsbegränsad anställning.⁹¹ Andelen tidsbegränsat anställda är näst högst inom kategorin annan forskande och undervisande personal utan doktorsexamen (40 procent). Lektorer och professorer har lägst andel med tidsbegränsad anställning (5 respektive 6 procent).⁹²

Könsfördelningen är relativt jämn inom de flesta anställningskategorierna. Under 2025 utgjorde kvinnorna 43–61 procent inom alla kategorier med undantag för professorer. Bland professorerna var andelen kvinnor 34 procent 2025.⁹³

⁸⁶ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 62.

⁸⁷ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 42.

⁸⁸ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 110.

⁸⁹ SCB, ”Försämrad arbetsmarknad under 2024. Statistiknyhet från SCB 2025-02-25”.

⁹⁰ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 110.

⁹¹ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 108.

⁹² Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 110.

⁹³ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 101.

4.5.2 Beroendet av externa forskningsmedel bidrar till osäkra arbetsvillkor

För de flesta anställningar i högskolan är det inte reglerat hur mycket tid för forskning som ska ingå. Lärosätena i Sverige är sinsemellan mycket olika. För professorer finns det exempelvis stora variationer i forskningstidens omfattning, från 0 till 100 procent av tjänsten, liksom i om tjänsten är fakultets- eller institutionsfinansierad. Många forskare och lärare, även doktorander och postdoktorer, är beroende av externa forskningsmedel, såväl privata medel som offentligfinansierade.⁹⁴ För doktorander är det reglerat att minst 80 procent av tiden ska ägnas åt egen utbildning.⁹⁵ För postdoktorer med kollektivavtal gäller att högst 20 procent av arbetstiden får ägnas åt undervisning, övrig tid ska i huvudsak ägnas åt att bedriva forskning.⁹⁶ Det gäller inte stipendiefinansierade postdoktorer. För att stipendierna ska vara skattefria får de inte utgöra ersättning för arbete som har utförts eller ska utföras för utbetalarens räkning.⁹⁷

Av en studie från Vetenskapsrådet framgår att olika finansieringskällor finansierar olika typer av anställningar. Direkta anslag för forskning och utbildning på forskarnivå finansierade oftare lärares anställningar. De externa medlen, som är tidsbegränsade, användes oftare för att finansiera anställningar som doktorander, postdoktorer och forskare.⁹⁸ För alla tidsbegränsade anställningar finns en inbyggd sårbarhet som kan innebära utmaningar för den akademiska friheten. Beroendeförhållanden till mer seniora forskare kan förstärkas och benägenheten att undvika alltför kritiska eller kontroversiella forskningsinriktningar kan öka.

Även om andelen visstidsanställningar i högskolan är hög är det inte per automatik det som gör arbetsvillkoren osäkra. För biträdande universitetslektorat är exempelvis syftet med tjänsten att meritiera sig inför befordran till en tillsvidareanställning som lektor, vilket skapar en förutsebarhet.⁹⁹ Något som i högre grad bidrar till de osäkra arbetsvillkoren är många forskares beroende av att söka externa forsk-

⁹⁴ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2018a). *Ingen tid för forskning – om professorers arbetsvillkor 2018*, s. 9–12.

⁹⁵ 5 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

⁹⁶ Arbetsgivarverket, OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna Saco-S, *Avtal om tidsbegränsad anställning som postdoktor*, 2021-11-19, gäller från 2022-02-01.

⁹⁷ 8 kap. 5 § inkomstskattelag (1999:1229).

⁹⁸ Vetenskapsrådet (2019), s. 6.

⁹⁹ 4 kap. 12 c § högskoleförordningen (1993:100).

ningsmedel för att kunna finansiera sin tjänst. Inte ens professorer har alltså alltid garanterad tid för forskning i tjänsten.¹⁰⁰

Beroendet av att söka externa forskningsmedel innebär att styrningen av forskningens inriktning delvis flyttas till externa forskningsfinansiärer. Finansiärernas bedömningar och tillgången till medel inom olika områden påverkar i praktiken forskares möjlighet att fritt välja forskningsinriktning. Beroendet av externa bidrag gör det också svårare för lärosätena att erbjuda trygga anställningar och förutsägbara karriärvägar, vilket påverkar forskarnas och lärarnas arbetsvillkor.¹⁰¹ SULF konstaterar i en rapport att den osäkerhet som forskare känner över anställningar och externfinansiering kan påverka arbetsmiljön negativt. Osäkerheten leder till stress och risk för psykisk ohälsa, samtidigt som den påverkar forskningens inriktning och den sociala arbetsmiljön negativt.¹⁰²

Flera aktörer, såväl lärosäten som fackliga företrädare, har sedan en längre tid tillbaka önskat en ökad andel basanslag för forskning och forskarutbildning. Det anses skapa bättre förutsättningar för lärosätena att göra långsiktiga prioriteringar och för att skapa attraktiva karriärvägar.¹⁰³ Samtidigt pågår en diskussion som menar att lärosätena själva i högre grad än i dag bör prioritera att skapa trygga arbetsvillkor. Vetenskapsrådet framhåller till exempel att lärosäten, forskningsfinansiärer och samarbetsparter inom offentlig sektor och näringsliv behöver ta ett ökat gemensamt ansvar för att förbättra forskarnas arbetsvillkor.¹⁰⁴

Den finansieringsmodell som råder – med en kombination av direkta anslag från staten och externa bidrag – blir extra sårbar i tider av ekonomiska besparingar. Ökade kostnader för bland annat lokaler och energi har lett till att många lärosäten har sagt upp såväl forskande och undervisande personal som administrativ personal. En undersökning av tidningen Universitetsläraren visar att närmare 2 500 anställda har sagts upp vid 35 lärosäten på grund av arbetsbrist mellan 2020 och 2025. Av dem tillhör 1 045 personer kategorin

¹⁰⁰ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2018a), s. 9–12.

¹⁰¹ Bjare & Fredman (2024), s. 34–35.

¹⁰² Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2021). *I skuggan av osäkerheten: om externfinansiering, osäkra anställningar och arbetsmiljö på universitet och högskolor*, s. 3–4. Se också Tanimoto (2025), s. iv.

¹⁰³ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023). *SUHF:s inspel till den kommande forskningspolitiska propositionen*, 2023-10-31; Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Låga basanslag har skapat akademiska forskarhotell", 2023-10-30. Se också SOU 2019:6.

¹⁰⁴ Vetenskapsrådet (2024b). *Externa forskningsmedel och attraktiva anställningar. Villkor för unga forskare med finansiering från Vetenskapsrådet*, s. 44.

undervisande och forskande personal. Det råder stora skillnader mellan lärosätena. Lunds universitet och Uppsala universitet står för nästan hälften av uppsägningarna med närmare 200 respektive 300 uppsagda forskare och lärare under perioden. Det är främst externfinansierade forskare som sagts upp.¹⁰⁵ Det gäller även de med tillsvidareanställningar eftersom de kan sägas upp med stöd av lagen om anställningsskydd i samband med att deras forskningsmedel tar slut. Många forskare har alltså en tillsvidareanställning som är beroende av att lyckas erhålla externfinansiering.¹⁰⁶ Om forskningsmedlen tar slut har läraranställda förtur till undervisning.¹⁰⁷

4.6 Svaga kollegiala strukturer

Rätten till självstyre är avgörande för att kunna utöva akademisk frihet. Med självstyre avses här individens rätt att delta i och bidra till beslut som rör akademiska och vetenskapliga frågor genom kollegiala organ med beslutanderätt.

4.6.1 Minskat kollegialt inflytande

Kollegiala organ vid lärosätena har beskrivits som det organisatoriska uttrycket för akademisk frihet.¹⁰⁸ Om forskare och lärare får ett minskat inflytande över lärosätes kärnuppgifter innebär det en utmaning för den akademiska friheten. Det åligger lärosätena ett stort ansvar att säkerställa att forskare och lärare har inflytande och möjlighet att påverka beslut som rör utbildning och forskning. Internationella intresseorganisationer, som European University Association (EUA) och fackförbund i Sverige och Norden har betonat lärosätenas ansvar i frågan. EUA uppmanar exempelvis universitetsledningar att se till att det finns fungerande kollegiala strukturer och att olika grupper inom universitetet får vara med och påverka beslut i syfte att bevara akademiskt självstyre.¹⁰⁹ De nordiska fackförbunden inom högskolesektorn har uppmanat universitet och högskolor att se till att aka-

¹⁰⁵ Hellerstedt, Linus. "Arbetsbristen på lärosätena nästan tredubblad", i *Universitetsläraren*, 2026-04-15.

¹⁰⁶ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2021), s. 6.

¹⁰⁷ Vetenskapsrådet (2019), s. 6.

¹⁰⁸ Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 167.

¹⁰⁹ European University Association (2025), s. 6–7.

demiska ledare väljs eller utses på ett sätt som säkerställer att deras mandat bygger på samtycke från personal och studenter.¹¹⁰

Genom frihetsreformen 1993 avskaffades kravet på kollegiala institutionsstyrelser. På många lärosäten har det inneburit en utveckling där kollegialt beslutsfattande på den nivån kompletterats eller ersatts av en starkare linjestyrning. Ett ökat ansvar har getts prefekter och andra akademiska chefer utan kollegialt organ, eller så har det kollegiala organet inte delegerats beslutsmandat.¹¹¹

Genom autonomireformen 2011 fick lärosätena ökade möjligheter att bestämma sin inre organisation eftersom lagkravet på kollegialt valda och sammansatta fakultetsnämnder avskaffades. Vidare utökades möjligheterna för lärosätena att besluta om egna typer av läraranställningar, befordringsmöjligheter och anställningsförfaranden. Lagstödet för att kollegiala beslutsorgan skulle bereda anställningsärenden försvann.¹¹²

Några år efter autonomireformen 2011 konstaterade ledningsutredningen att reformen inte hade medfört att universitet och högskolor hade avskaffat fakultetsnämnder eller motsvarande organ. Däremot hade i vissa fall förändringar av nämndernas beslutsbefogenheter genomförts.¹¹³ Sedan 1997 är kollegialt valda ledamöter i högskolestyrelserna i minoritet, se avsnitt 4.4.2.

Senare studier visar att det kollegiala inflytandet har minskat till förmån för en starkare byråkratisk styrning, så kallade linjestyrning, vid många lärosäten. Universitet, särskilt äldre, har i högre grad bevarat det kollegiala beslutsfattandet, med vissa undantag. Lärosäten med teknisk profil och högskolor har avkollegialiserats i större utsträckning. Exempel på det är att val av akademiska ledare i vissa fall helt har upphävts eller ersatts av svagare former av kollegialt inflytande. I praktiken utgör detta en förskjutning av beslutsmandatet från kollegiet till chefer i linjen, ofta rektor. En annan utveckling sedan 2010 har varit att rösträtten vid val till fakultetsnämnd eller motsvarande har gått från att inkludera enbart vetenskapligt kompetenta till alla anställda. Medarbetarinflytande har därmed ersatt principen om kollegialt beslutsfattande baserad på sakkunskap. Kollegiala organ

¹¹⁰ DM, Professorsförbundet, Félag háskólakennara, Félag prófessora vid ríkishaskola, Forskerförbundet och Sveriges universitetslärare och forskare. (2024). *Akademisk frihet i Norden: lagstiftning, praxis, utmaningar. En rapport från de nordiska fackförbunden inom högskolesektorn*.

¹¹¹ Bjare (2023), s. 55.

¹¹² Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 158.

¹¹³ SOU 2015:92, s. 18–19.

har också centraliserats med stärkt styrning ovanifrån och en avsaknad av specialisering i form av sakkunskap. Därmed förväntas en alltför liten grupp fatta beslut inom många olika ämnesområden, vilket gör det svårt att bedöma kvaliteten på ett meningsfullt sätt.¹¹⁴ Kollegialitet har historiskt gått från att vara en beslutsform till att mer anta formen av dialog, samråd och hörande.¹¹⁵ Efter autonomireformen har den interna maktbalansen förskjutits till kollegiets nackdel.

Det finns exempel på att lärosäten har återkollegialiserats. Malmö högskola införde efter autonomireformen 2011 en ren linjeorganisation, men återinförde kollegiala strukturer 2018 i samband med ombildningen till universitet. Interna analyser visade att viktiga värden hade gått förlorade. På liknande sätt beslutade KTH att återinrätta fakultetsstyrelser den 1 januari 2024.¹¹⁶

4.6.2 Vissa forskare har sämre förutsättningar att utöva självstyre

Innan autonomireformen ställde högskoleförordningen krav på vilka som kunde välja ledamöter till fakultetsnämnderna. Förutom minst doktorsexamen (eller en motsvarande vetenskaplig eller konstnärlig kompetens) krävdes en tillsvidareanställning på minst halvtid eller visstidsanställning ej kortare än två år. Det innebar att tidsbegränsat anställda lärare, adjunkter, doktorander och forskare exkluderades ur kollegiala beslutsprocesser och organ.¹¹⁷

I samband med autonomireformen påtalade regeringen att avregleringen av fakultetsnämnderna innebar att de lärosäten som önskade kunde ge lärare och annan personal som inte har disputerat rätt att välja ledamöter om lärosätet införde ett förfarande med val till grupper. Regeringen föreslog ingen ändring av vilka som kunde utses som ledamöter, utan föreslog att då rådande ordning med möjlighet att utse också icke disputerade personer till ledamöter i fakul-

¹¹⁴ Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 158, 171, 173, 182–185.

¹¹⁵ Boberg, Johan (2022). "Lärosätenas interna organisation. Kollegialitet, demokrati och linjestyrning", i *Statsvetenskaplig tidskrift* vol. 124 nr 1.

¹¹⁶ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2024). *En historieskrivning av svensk högskola under 1900-tal och framåt*, s. 8. Malmö högskola inledde en rekollegialiseringsprocess 2015, men just den anses inte ha berott på autonomireformen utan ha andra orsaker. Se Tham, Kerstin (2024). *När det givna fick läras om på nytt. Min berättelse om Malmö universitet, 2015–2024*, s. 15. Se också KTH, KTH Intranät, "Det är det kollegiala som gör en akademi", 2026-08-04.

¹¹⁷ 3 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100), i lydelse enligt SFS 2009:1519. Se också prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s. 36–37.

tetsnämnder och särskilda organ fortsatt skulle gälla.¹¹⁸ Studenter ska ingå i kollegiala organ där beslut fattas som rör utbildning.¹¹⁹ Studenter anses dock inte vara en del av kollegiet.¹²⁰

En genomgång av regler för val till fakultetsnämnder eller motsvarande visar att det på flera lärosäten fortsatt ställs krav på en tillsvidareanställning om minst halvtid och minst två år för att vara röstberättigad. Postdoktorer kan därmed inkluderas.¹²¹ Doktorander inkluderas i kategorin studenter som har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.¹²²

Av högskoleförordningen framgår att lärare har rätt att utse ledamöter i styrelsen.¹²³ I regel ska röstberättigade och valbara ha en läraranställning vid lärosätet.¹²⁴ En forskare som inte har en läraranställning enligt lärosätets anställningsordning kan därmed i regel inte utse eller utses till ledamot i lärosätets styrelse.¹²⁵

Vid en genomgång av lärosätenas anställningsordningar framgår att knappt hälften (14 av 31) av de statliga lärosätena har med forskare som en kategori, varav fem inkluderar forskare även i kategorin lärare.¹²⁶ Stipendiefinansierade postdoktorer lämnas utanför eftersom de inte innehar en anställning över huvud taget.

Sammanfattningsvis innebär detta att det finns forskare vid svenska lärosäten som har mer begränsade möjligheter än sina lärarkollegor att utöva inflytande i kollegiala organ, inklusive lärosätets högsta beslutande organ. Det kan finnas goda skäl till att personer i kolle-

¹¹⁸ Prop. 2009/10:149, s. 36–37.

¹¹⁹ 2 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434).

¹²⁰ SOU 2015:92, s. 135.

¹²¹ Se t.ex. Luleå tekniska universitet, *Regler för val till fakultetsnämnderna*, 2024-05-27 och Stockholms universitet, *Regler för val av fakultetsnämnd och val av förslag till dekanus och prodekanus*, 2024-09-26.

¹²² 2 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434).

¹²³ 2 kap. 7a § högskoleförordningen (1993:100).

¹²⁴ Det kan dock finnas möjlighet för alla anställda att nominera kandidater till styrelsen. Se t.ex. Lunds universitet, Medarbetarwebben "Föreslå kandidater till val av lärarledamöter i universitetsstyrelsen våren 2026", 2026-02-16; Högskolan i Halmstad, *Regler för val av ledamöter utsedda av lärare till högskolestyrelsen vid Högskolan i Halmstad*, 2025-12-08.

¹²⁵ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) och National Junior Faculty (2021).

Osäkert läge – en verklighet för juniora forskare i Sverige, s. 4.

¹²⁶ Övriga som har med forskare i anställningsordningen kategoriserade dem som "Övriga akademiska anställningar", "Forskaranställningar" eller "Tidsbegränsade anställningar". Det är betydligt vanligare att postdoktor finns med – 26 av 31 lärosäten har med postdoktor i sin anställnings- eller arbetsordning. Vid 17 lärosäten ingår postdoktor även i lärarkategorin. Resterande kategorier är "Övriga akademiska anställningar", "Tidsbegränsade anställningar" och "Forskaranställning". Utredningens sammanställning av 31 anställnings- eller arbetsordningar vid statliga lärosäten, 2026-03-02.

giala organ ska ha en anställning som sträcker sig över en längre tid. Det handlar bland annat om att kunna ta ansvar för verksamhetsutveckling på längre sikt. Problemet uppstår om delar av kollegiet inte får lika möjligheter att påverka och i vissa fall även utöva självstyre eftersom självstyre är en förutsättning för den akademiska friheten.

4.6.3 Vissa forskare kan ha svårt att meritera sig

Utöver att det finns begränsningar i vissa forskares och lärares möjligheter att utöva inflytande i kollegiala organ, skapar det faktum att många forskare inte ingår i anställningskategorin lärare andra utmaningar. Enligt SULF omfattas de till exempel inte av lärarundantaget (se avsnitt 4.10.3) eller lärarnas arbetstidsavtal.¹²⁷ Det kan också försvåra befordran till professor eftersom högskoleförordningen anger att den som ska anställas som professor måste visa pedagogisk skicklighet.¹²⁸ Pedagogisk skicklighet får man genom att undervisa och examinera studenter. Det är bara lärare som kan vara examinatorer.¹²⁹ När forskare inte finns med i lärosätenas anställningsordningar under lärarkategorin kan de alltså inte vara examinatorer.¹³⁰ Som framgår ovan är det bara vid ett fåtal lärosäten där forskare ingår i kategorin lärare och där forskare alltså också kan utses till examinatorer och meritera sig.

4.6.4 Att enbart använda svenska som arbetsspråk kan försvåra kollegialt deltagande

Eftersom universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter gäller språklagens krav på svenska språket som förvaltningsspråk.¹³¹ Svenska är därmed obligatoriskt när det gäller bland annat beslut, föreskrifter och verksamhetsberättelser. Språklagen hindrar däremot inte att undervisning och forskning bedrivs på andra språk än svenska.¹³²

¹²⁷ Sveriges universitetslärare och forskare och National Junior Faculty (2021), s. 4.

¹²⁸ 4 kap. 3 § högskoleförordningen.

¹²⁹ 6 kap. 18 § högskoleförordningen.

¹³⁰ Sveriges universitetslärare och forskare och National Junior Faculty (2021), s. 4.

¹³¹ 10–12 §§ språklagen (2009:600).

¹³² Universitetskanslersämbetet (2026e). *Språkets roll i lärosätenas kvalitetsarbete*, s. 11.

Arbetspråket i det kollegiala arbetet måste inte heller vara svenska, utan kan till exempel vara engelska.

Vi har inte undersökt arbetspråket specifikt i kollegiala beslutsorgan vid landets lärosäten. Men det finns en stor grupp av forskare och lärare på svenska lärosätena som inte har svenska som förstaspråk. 78 procent av de meriteringsanställda 2025 var utrikes födda med två utrikes födda föräldrar.¹³³ Andelen utländska doktorandnybörjare har legat relativt konstant omkring 40 till 42 procent det senaste decenniet; under 2025 var andelen 41 procent.¹³⁴

UKÄ visar i en rapport att internationella studenter och doktorander inte alltid nås av information på ett språk de behärskar, eftersom översättningar saknas. Detta, i kombination med att administrativa möten ofta genomförs på svenska, riskerar att försvåra deras deltagande i kvalitetsarbetet. Den risken gäller också internationell akademisk personal. En möjlig negativ följd av den bristande representationen är att de här gruppernas röster om utbildning inte förs in i kvalitetsarbetet och utvecklingen av utbildning.¹³⁵ Skillnader i språkkunskaper kan också påverka undervisning och möjligheten att delta i ledningsarbete, vilket kan begränsa inflytande och karriärmöjligheter för dessa grupper. Samtidigt finns en motsatt risk att de som behärskar svenska belastas oproportionerligt mycket med administrativa uppgifter. Eftersom administrationen utgör en betydande del av lärosätenas verksamhet kan en sådan snedfördelning både öka arbetsbelastningen och minska utrymmet för forskning, undervisning och meritering. UKÄ:s genomgång av ett antal lärosätens språkpolicyer visar att parallellspråkighet, det vill säga att svenska och engelska används på möten och vid information, framför allt framhålls av de större universiteten.¹³⁶ Vi har ingen kännedom om huruvida det innebär att parallellspråkighet tillämpas vid dessa lärosäten.

¹³³ En förklaring är att det är särskilt vanligt att postdoktorer rekryteras internationellt. Bland adjunkterna var 81 procent inrikes födda med minst en inrikes född förälder. Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 103.

¹³⁴ Utländska doktorander är personer som har kommit till Sverige för att genomgå en forskarutbildning. De flesta av de utländska nybörjarna kommer från länder i Europa (41 procent) och Asien (40 procent). Könsfördelningen bland doktoranderna har varit jämn under den senaste tjuugoårsperioden, det vill säga andelen män respektive kvinnor har varit inom spannet 40–60 procent. Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 85.

¹³⁵ Universitetskanslersämbetet (2026e), s. 34.

¹³⁶ Universitetskanslersämbetet (2026e), s. 16.

4.7 Säkerhetspolitik och geopolitik

Oron för säkerhetsrisker har vuxit snabbt i Europa sedan början av 2020-talet som en följd av ökande geopolitiska spänningar och konflikter, inklusive farhågor om utländsk påverkan inom forskningen. Förutom att påverka val av forskningsämne kan säkerhetspolitiska aspekter styra vilka samarbetsparter som bedöms lämpliga samt hur forskningsresultat kan spridas.

4.7.1 Ansvarsfull internationalisering

Internationella forskningssamarbeten är i många fall avgörande för framstående forskning och innovation men kan också innebära vissa risker. I en osäker och polariserad värld finns geopolitiska utmaningar där öppenhet och samarbete riskerar att utnyttjas av främmande makt. Högre utbildning och forskning ska präglas av akademisk frihet, öppenhet och av forskarnas möjligheter att på ett säkert och öppet sätt kunna dela forskningsresultat, till exempel med forskare i andra länder. Målkonflikten mellan öppenhet och säkerhet kan därmed utgöra en utmaning för den akademiska friheten.¹³⁷

Europeiska unionens råd har antagit en rekommendation om ökad forskningssäkerhet som stöd för kommissionen och medlemsländerna vid internationellt samarbete. Forskningssäkerhet definieras här som bestående av tre delar för att förutse och hantera risker i samband med: a) oönskad överföring av kritisk kunskap och teknik som kan påverka säkerheten i unionen och dess medlemsstater; b) otillbörlig påverkan på forskning, där forskning kan instrumentaliseras av eller från tredjeländer i syfte att bland annat skapa desinformation eller uppmuntra till själv censur bland studenter och forskare, vilket kränker den akademiska friheten och forskningsintegriteten i unionen; och c) etiska eller integritetsrelaterade kränkningar, där kunskap och teknik används för att undertrycka, inkräkta på eller undergräva unionens värden och grundläggande rättigheter.¹³⁸

Medlemsstaterna rekommenderas att beakta ett antal principer för ansvarsfull internationalisering vid utformning och genomförande

¹³⁷ Prop. 2024/25:60, s. 69–70.

¹³⁸ Rådets rekommendation av den 23 maj 2024 om ökad forskningssäkerhet C/2024/3510).

av politiska åtgärder för att öka forskningssäkerheten. Målet är att hantera riskerna snarare än att undvika dem.¹³⁹

I Sverige har arbetet med ansvarsfull internationalisering pågått sedan 2019.¹⁴⁰ Sommaren 2023 gav regeringen UHR, Vetenskapsrådet och Vinnova i uppdrag att ta fram vägledande nationella riktlinjer för ansvarsfull internationalisering samt förslag på ytterligare former av stöd för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.¹⁴¹ I maj 2025 fick Vetenskapsrådet i uppdrag att i samarbete med Vinnova ansvara för de vägledande nationella riktlinjerna och vid behov uppdatera dem. En första reviderad version av riktlinjerna publicerades i mars 2026.¹⁴² Regeringen gav även statliga lärosäten, forskningsfinansiärer och ett antal andra myndigheter i uppdrag att ta fram verksamhetsanpassade riktlinjer för ansvarsfull internationalisering. Vinnova fick i uppdrag att ta fram motsvarande riktlinjer för övriga aktörer i innovationsstödssystemet, inklusive företag. I maj 2026 fick Vetenskapsrådet i uppdrag att ansvara för en nationell stödfunktion för ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten.¹⁴³ Under 2024 lämnades också förslag på hur lärosätenas kompetens i säkerhetsfrågor kan öka.¹⁴⁴

Sammantaget framhålls såväl i regeringsuppdragen som i redovisningarna av uppdraget vikten av öppenhet, akademisk frihet och internationellt samarbete som en förutsättning för forskning och utbildning av hög kvalitet. Avvägningen mellan öppenhet å ena sidan

¹³⁹ Det handlar bland annat om att a) fortsätta att främja och försvara akademisk frihet och institutionellt oberoende, med beaktande av att forskningsorganisationer har huvudansvaret för sitt internationella forsknings- och innovationssamarbete; b) fortsätta att främja och uppmuntra sådant internationellt samarbete inom forskning och innovation som är både öppet och säkert, i enlighet med principen så öppen som möjligt, så begränsad som nödvändigt, och säkerställa att forskningsresultat är sökbara, tillgängliga, kompatibla och återanvändbara (Fair), med vederbörlig hänsyn till tillämpliga begränsningar, inbegripet säkerhetsfrågor; och c) Säkerställa att åtgärderna är proportionella: om skyddsåtgärder införs bör dessa inte gå utöver vad som är nödvändigt för att minska riskerna, och undvika onödiga administrativa bördor.

¹⁴⁰ Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) publicerade 2020 en vägledning för ansvarsfull internationalisering i samarbete med Karolinska institutet, KTH och Lunds universitet. Shih, Tommy, Gaunt, Albin & Östlund, Stefan (2020). *Responsible internationalisation: Guidelines for reflection on international academic collaboration*.

¹⁴¹ Regeringsbeslut U2023/02127, Uppdrag att främja ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten.

¹⁴² Vetenskapsrådet (2026a). *En ansvarsfull internationalisering. Vägledande nationella riktlinjer 2026*.

¹⁴³ Regeringsbeslut U2024/02810, U2026/01032, Uppdrag till Vetenskapsrådet om nationell stödfunktion för ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten; regeringsbeslut U2024/01012, U2025/01317, Uppdrag om riktlinjer för ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten.

¹⁴⁴ Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor*, U2024/00153.

och säkerhet å andra sidan är många gånger svår att göra. Både individer och lärosäten kan ställas inför ibland svåra avvägningar i internationella samarbeten när det gäller exempelvis etiska överväganden. Det kan gälla samarbeten med auktoritära stater där den akademiska friheten är kraftigt begränsad.¹⁴⁵

Det finns flera exempel på hur lärosätena arbetar för att hantera dessa avvägningar och erbjuda stöd till sin personal. KTH rapporterar till exempel att de 2024 etablerade en rådgivande grupp för ansvarsfull internationalisering som bistår verksamheten med riskhantering. Gruppen hanterar bland annat anställningar, antagning till forskarutbildning och inbjudan av gäster för längre vistelser, extern finansiering och externa samarbeten.¹⁴⁶ Andra lärosäten beskriver liknande arbeten i olika stadier med fokus på att stödja forskare och administrativ personal, exempelvis genom att granska internationella samarbetsavtal¹⁴⁷, tillhandahålla stödmaterial om säkerhetsskydd och produkter med dubbla användningsområden samt checklistor vid besök, evenemang och internationella resor.¹⁴⁸

4.7.2 Beroendet av internationell forskningsinfrastruktur

Forskningsinfrastruktur är till exempel databaser, forskningsanläggningar, biobanker och storskaliga beräkningsverktyg. Tillgång till forskningsinfrastruktur är ofta en förutsättning för innovativ forskning av högsta kvalitet.¹⁴⁹

I dag är forskningsinfrastrukturer ofta en global företeelse utspridda över många olika länders jurisdiktioner. Beslut om infrastrukturer fattas av nationella regeringar och lagstiftare, men påverkar forskare globalt. Det utgör en sårbarhet för den enskilda forskaren som till följd av nationella beslut i andra länder snabbt kan förlora tillgången till för forskningen nödvändig infrastruktur. Det kan röra sig om forskare som är beroende av databaser som inte längre får finansiering för att administreras. Ett sådant exempel är den

¹⁴⁵ Se t.ex. Utrikespolitiska institutet och Mälardalens universitet (2025). *Forskning med förbehåll? Auktoritär påverkan i svensk-kinesiska forskningsrelationer*, s. 29.

¹⁴⁶ KTH (2026). *Årsredovisning 2025*, s. 53.

¹⁴⁷ Högskolan i Halmstad (2026). *Årsredovisning 2025*, s. 12–13.

¹⁴⁸ Umeå universitet (2026). *Årsredovisning 2025*, 2026, s. 58.

¹⁴⁹ Vetenskapsrådet, "Vad är forskningsinfrastruktur?"

största medicinska artikeldatabasen PubMed som sedan 2025 påverkats av omfattande förändringar i forskningsfinansieringen i USA.¹⁵⁰

4.8 Utmaningar vid samverkan med det omgivande samhället

Utöver forskning och utbildning ingår samverkan med det omgivande samhället i lärosätenas uppgift.¹⁵¹ Samverkan sker inom både forskning och utbildning. Samverkan kan vara ömsesidigt berikande genom att olika kompetenser möts och nya perspektiv utvecklas.

Inom utbildning sker samverkan bland annat med regioner och kommuner om platser för klinisk praktik inom vårdutbildningar samt verksamhetsförlagd utbildning inom ramen för lärarutbildningar och andra professionsutbildningar. Samverkan kan även ske genom uppdragsutbildning där kommun eller region träffar avtal med ett lärosäte för att utbilda sin personal.¹⁵² Samverkan sker också när lärosäten utvecklar utbildningar för att anpassa dem efter arbetsmarknadens behov eller när studenter skriver examensarbeten för företag, kommuner eller andra organisationer.

I den fortsatta redogörelsen har vi fokus på forskningssamverkan. Vi berör inte uppdragsforskning i vår redogörelse eftersom den är särskilt reglerad.¹⁵³ Flera av de utmaningar som uppstår i forskningssamverkan kan dock sannolikt också uppstå vid uppdragsforskning.

4.8.1 Akademisk frihet kan nedprioriteras vid forskningssamverkan

Forskningssamverkan kan bidra till att konkurrenskraften hos företag ökar genom att de får ta del av den senaste forskningen, vilket leder till kompetensutveckling och stärkt innovationsförmåga. För medverkande forskare kan det vara starkt motiverande att deras arbete

¹⁵⁰ Karolinska Institutet, "Frågor och svar om USA och PubMed".

¹⁵¹ 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen (1992:1434).

¹⁵² Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Förslag angående bestämmelserna om kommuners och landstings högskoleutbildning* U2012/1253/UH, s. 3.

¹⁵³ Uppdragsgivaren ges till exempel ofta långtgående rätt till resultaten. Vidare får universitet och högskolor ta ut avgifter med krav på full kostnadstäckning för uppdragsforskning, se Bilaga 1 till regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor.

får relevans och används i praktiken.¹⁵⁴ Samverkan med regioner kan bidra till nytänkande och nya lösningar i stället för att enbart fokusera på att lösa redan kända problem.¹⁵⁵

Men samverkan kan också innebära utmaningar för den akademiska friheten. Akademien och näringslivet har olika förutsättningar. Att förutsättningarna skiljer sig åt kan innebära hinder för samverkan, inte minst när forskningens strävan efter öppenhet krockar med exempelvis företags behov av sekretess och patentskydd.¹⁵⁶

Forskning som sker i samverkan kan också begränsa forskares möjlighet att själva välja forskningsfrågor och därmed minska den akademiska friheten. Vidare kan forskningen styras i för hög grad av företagens preferenser och riktade satsningar inom vissa områden.¹⁵⁷ Samarbetsparter kan till exempel ställa krav på vad och hur en forskare publicerar sina resultat, vilket kan innebära en inskränkning av friheten att publicera. Finansiären eller en samarbetspart kan också genom avtal överta eller få rätt att använda forskningsresultat. Forskare kan därmed i praktiken avtala bort sin akademiska frihet.¹⁵⁸ Om personer som samarbetet genomförs med vid företaget har egen forskarbakgrund och erfarenheter från akademisk verksamhet kan det underlätta samverkan. Det finns då en större förståelse för forskarens behov av självstyre och möjlighet till kontroll över metoder, material och publiceringar.¹⁵⁹

De motstående intressen som ibland kan finnas mellan akademisk frihet och andra externa intressen hos samverkansparter behöver regleras och balanseras. Vetenskapsrådet drar slutsatsen att det finns behov av att utveckla en lärosätsgemensam praxis avseende tolkning av regelverk som lärarundantaget och statsstödsreglerna. Syftet skulle vara att effektivisera avtalsprocesserna och underlätta nya samverksamhetsaktiviteter mellan akademi och näringsliv.¹⁶⁰ Det gäller även sam-

¹⁵⁴ Vetenskapsrådet (2025b). *Forskning i samverkan – Drivkrafter, utmaningar och möjligheter för samverkan inom grundforskning mellan akademi och näringsliv*, s. 7. Av de totala FoU-medlen på drygt 223 miljarder kronor 2023 var företagssektorns andel 74 procent och högskolesektorns andel 21 procent. Den största delen av företagssektorns FoU bedrivs vid företagen. Företag i Sverige och utomlands stod för knappt 4 procent (1,9 miljarder kronor) av högskolesektorns finansiering 2023. Vetenskapsrådet (2025a), s. 30, 36.

¹⁵⁵ Möte med regionernas FoU-direktörsnätverk, 2026-05-28.

¹⁵⁶ Vetenskapsrådet (2025b), s. 7–8.

¹⁵⁷ Vetenskapsrådet (2025b), s. 75.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för UKÄ:s juridiska avdelning, 2026-02-05. Se även Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 127 och Bjare (2023), s. 171–172.

¹⁵⁹ Bjare (2023), s. 185.

¹⁶⁰ Vetenskapsrådet (2025b), s. 8.

verkan med andra samverkansparter som myndigheter, kommuner, regioner och civilsamhällesorganisationer.

4.8.2 Formerna för hur forskare ska publicera kan styras av externa aktörer

Att fritt publicera forskningsresultat är en grundläggande del av akademisk frihet. Att som forskare sprida sina resultat är en viktig del av forskningsprocessen. Det är både en skyldighet och en rättighet. Om forskningsresultat inte publiceras blir de varken en del av den vetenskapliga kunskapsbasen eller möjliga att använda praktiskt i samhället.

På frågan om hur den akademiska friheten vid svenska lärosäten utmanas i dag handlade två procent av fritextsvaren i UKÄ:s undersökning om publiceringskrav och publiceringshets.¹⁶¹ Under våra lärosätesdialoger lyfte många forskare att den akademiska friheten utmanas av de privata tidskriftsförlagens maktposition. Forskare kan genom avtal skriva över den ekonomiska upphovsrätten till förlagen när de publicerar sig i en prenumerationsbaserad, ej öppet tillgänglig, tidskrift. Ett sådant avtal, kallat *Copyright Transfer Agreement* innebär därmed ofta att forskaren fransäger sig rätten att återpublicera, lagra eller på annat sätt vidarebefordra publikationen.

Under våra lärosätesdialoger nämnde flera att effekten av att bibliometriska mått¹⁶² premieras i forskningsfinansieringssystemet på olika nivåer kan leda till att forskare väljer forskningsfrågor som är ”snabbforskade” och lättare att rama in i artikelformatet.¹⁶³ Forskare kan därmed känna press att forska på sådant som får snabbt genomslag och välja bort mer långsiktiga och traditionella forskningsämnen.

Akademien själv har tagit initiativ för att komma till rätta med flera av de här utmaningarna. I *The Stockholm Declaration* uppmanas akademien bland annat att återta kontrollen över publiceringen genom att använda icke-vinstdrivande publiceringsmodeller, justera incita-

¹⁶¹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 61.

¹⁶² Bibliometri avser en kvantitativ analys av vetenskapliga publikationer. Det är ett sätt att mäta forskningens resultat och vetenskapens tillväxt. Vetenskapsrådet, ”Bibliometri – ett mått på forskningens kvalitet”.

¹⁶³ Se Universitetskanslersämbetet (2024d). *Om universitetens interna resursfördelning. Fallstudier från fem lärosäten*, där det framgår att principerna som styr den nationella resurstilldelningen för såväl utbildning som forskning har stor betydelse för lärosätena.

mentsystemen så att de premierar kvalitet före kvantitet samt att införa mekanismer för att förebygga och upptäcka falska publikationer och bedrägerier.¹⁶⁴

4.9 Administration som tar tid från lärosätenas kärnuppgifter

Det har under en längre tid pågått en diskussion om lärosätenas ökade administration och hur den riskerar att tränga ut kärnverksamheten. Om alltför mycket tid behöver läggas på administration kan forskare och lärare få mindre tid till forskning och undervisning, vilket påverkar den akademiska friheten negativt. Regeringen har uttalat att administrationen i högskolan behöver minska för att ge plats åt kärnverksamheten. Både regering och lärosäten har ansvar för att så sker. Regeringen behöver minska detaljregleringen samtidigt som rektorer och lärosätesledningar behöver minska administrativa pålagor.¹⁶⁵

4.9.1 Administration relaterad till rollen som förvaltningsmyndighet

På frågan hur den akademiska friheten vid svenska lärosäten utmanas i dag handlade tre procent av fritextsvaren i UKÄ:s undersökning om ”administrativ börda och byråkratisering”.¹⁶⁶ I en undersökning framgick att kvinnor utför en större andel av det administrativa arbetet i akademin.¹⁶⁷

Statskontoret har analyserat konsekvenserna för statliga universitet och högskolor av de administrativa uppgifter som de är skyldiga att utföra till följd av generella regelverk och regeringsbeslut för statliga förvaltningsmyndigheter. Statskontorets slutsats är att det förvaltningsrättsliga regelverket inte har någon större påverkan på lärosätenas kärnuppgifter. Däremot konstaterar Statskontoret att den samlade regelbördan, och de administrativa uppgifter som följer av

¹⁶⁴ Sabel, Bernhard & Larhammar, Dan (2025). ”Reformation of science publishing: the Stockholm Declaration”, i *R. Soc. Open Sci.* 12: 251805.

¹⁶⁵ Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 16, s. 125.

¹⁶⁶ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 61.

¹⁶⁷ Se sammanställning i Universitetskanslersämbetet (2024b). *Utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn. En kartläggning*, s. 19.

den, kan vara omfattande. Det kan röra sektorsspecifik reglering, interna regelverk och arbetssätt samt krav från externa forskningsfinansiärer. Precis som i annan statlig verksamhet är det dessutom vanligt att personal i kärnverksamheten har fått mer ansvar för vissa administrativa uppgifter som följd av att stödverksamhet har centraliserats.¹⁶⁸

I en SUHF-rapport framkommer att administrationen vid svenska universitet och högskolor har ökat.¹⁶⁹ I en annan rapport från SUHF konstateras att onödig administration ofta kan uppstå på lärosätena genom överambitiösa tolkningar av regelverk, bristande samordning, låg tillit och en kultur där rädsla att göra fel leder till överdokumentation och kontroll.¹⁷⁰

En alltför hög arbetsbelastning är en viktig parameter kopplad till forskares och lärares arbetsmiljö. Om administrativa uppgifter upptar en stor del av arbetstiden medför detta att det finns mindre tid kvar för forskning och utbildning. Det finns därför anledning att se över hur administrationen kring olika externa återrapporteringskrav kan förenklas och underlättas. Statskontoret nådde slutsatsen att regeringen regelbundet behöver gå igenom de generella regler som styr myndigheterna. Syftet är att säkerställa att reglerna är tydliga, att kraven på återrapportering inte är fler än nödvändigt och att den information som myndigheterna rapporterar in faktiskt används. Regeringen kan göra sådana översyner både som en del av arbetet med att utveckla styrningen av myndigheter och inom ramen för sitt generella arbete med att förenkla regler.¹⁷¹

4.9.2 Administration kopplad till lärosätenas kärnverksamhet

Det finns också administration som är kopplad till kärnverksamheten, som exempelvis utbildningsadministration, studentstöd, lärarrekrytering, dataskydd och ansökningar om forskningsfinansiering.

Att ansöka om forskningsfinansiering kan vara tidskrävande. Det utgör dessutom ett osäkerhetsmoment eftersom konkurrensen för

¹⁶⁸ Statskontoret (2025). *Generella regelverk för förvaltningsmyndigheter. Konsekvenser för universitet och högskolor* (2025:11), s. 20.

¹⁶⁹ Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2025). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

¹⁷⁰ Amnéus, Ingeborg & Bjare, Ulrika (2025). *Hur kan onödig administration vid universitet och högskolor minskas?*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), s. 9.

¹⁷¹ Statskontoret (2025), s. 24.

det mesta är hård. Regeringen framhåller att det är nödvändigt med en solid ansökningsprocess för att forskningsfinansierarna ska kunna prioritera mellan ansökningar och bevilja de som håller högst kvalitet. Samtidigt bör administrationen kring ansökningarna hållas på en låg nivå och regeringen har uppmanat forskningsfinansierarna att se över hur ansökningsförfaranden kan förbättras och förenklas.¹⁷²

När det gäller systemet för etikprövning (se avsnitt 5.9.2) har regeringen bland annat föreslagit undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning som innefattar behandling av känsliga personuppgifter. Enligt regeringen bedöms det kunna bidra till att stärka förtroendet för forskning, öka den enskilda forskarens frihet att själv välja problem att forska om, samt minska den administrativa bördan för att ge bättre förutsättningar för forskare att fokusera på kärnverksamheten utbildning och forskning.¹⁷³

Det är angeläget att lärosätenas administration är ändamålsenlig och välfungerande för att den ska bidra till legitimitet och kvalitet i verksamheten. Regering och riksdag har ett ansvar att utveckla styrning som är ändamålsenlig, proportionerlig och grundad i lärosätenas särart. Samtidigt måste lärosätena själva ta ansvar för att värna sin särart och kritiskt granska såväl externa som interna styrinitiativ som riskerar att förskjuta fokus från kärnuppgiften.¹⁷⁴

4.10 Övriga utmaningar

I detta avsnitt redogör vi för ytterligare några utmaningar som inte ryms i ovan rubriker. Utmaningarna har formulerats dels i rapporter och undersökningar, dels i dialoger vi haft med verksamma forskare och lärare. Gemensamt för utmaningarna i detta avsnitt är att de har en konkret betydelse för hur forskare och lärare tar sig an uppgifter som kopplar direkt till kärnverksamheten, oavsett ämnesbakgrund eller personalkategori.

¹⁷² Prop. 2024/25:60, s. 18.

¹⁷³ Prop. 2025/26:260, s. 124–125.

¹⁷⁴ Amnéus & Bjare (2025), s. 65.

4.10.1 Bristande kunskap om akademisk frihet hos anställda och studenter

I UKÄ:s undersökning uppger cirka hälften av de tillfrågade att de saknar den kunskap om akademisk frihet som de behöver för sin roll, eller att de inte vet om de har tillräcklig kunskap. Män uppger att de har kunskap i högre utsträckning än kvinnor (60 respektive 45 procent anger att de har den kunskap som behövs).¹⁷⁵ I UKÄ:s undersökning framkom att lärare, forskare och doktorander diskuterar akademisk frihet främst med sina kollegor. 14 procent uppger att de talar om akademisk frihet med sina kollegor någon gång i veckan. 34 procent uppger att de diskuterar akademisk frihet med sina kollegor någon gång i månaden. Det var betydligt färre som uppger att de talar om akademisk frihet med sin chef, sina studenter eller samarbetsparter.¹⁷⁶ Denna bild delades också vid våra lärosätesdialoger. Exempelvis framfördes att akademisk frihet som begrepp och reell innebörd sällan diskuteras kollegor emellan eller med studenter.

Otillräcklig kunskap om akademisk frihet kan få flera konsekvenser. Om forskare tolkar friheten som en personlig frihet utan ansvar kan det bidra till konflikter, otydliga ansvarsförhållanden och en kultur där individer uppfattar sig stå över gemensamma regler. Akademisk frihet kan exempelvis inte åberopas som skäl för att helt eller delvis slippa undan arbetsrättsliga förpliktelser. Som exempel kan nämnas en anmälan mot ett lärosäte som prövades av UKÄ, där myndigheten bedömde att det var riktigt att neka en forskare att ansöka om externa forskningsmedel och anställa ny personal för att lärosätet som arbetsgivare skulle kunna ta sitt arbetsmiljöansvar (se vidare avsnitt 7.2.7).¹⁷⁷

4.10.2 Artificiell intelligens

Användandet av AI-verktyg, så som språkmodeller, har lett till oro rörande plagiering och akademisk ohederlighet. I media lyfts att AI-relaterat fusk bland studenter har ökat.¹⁷⁸ Även AI-genererade

¹⁷⁵ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 80–81.

¹⁷⁶ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 57.

¹⁷⁷ Universitetskanslersämbetets beslut den 13 juni 2023, *Anmälan mot Lunds universitet om begränsning av akademisk frihet*.

¹⁷⁸ Hector, Malin, "Fusk i skolan med AI – detektorer opålitliga", i *Svenska Dagbladet* 2024-10-28.

vetenskapliga artiklar börjar bli ett omfattande problem.¹⁷⁹ Det finns också exempel på att forskare använt AI för att skriva sakkunnigutlåtanden inför anställningar inom akademien.¹⁸⁰ Fusk och ohederlighet kan påverka akademisk frihet genom att underminera förtroendet, skapa ökade behov av kontroll och tillsyn, skada meritokratin och ytterst riskera politiska ingripanden.

AI-tekniken har emellertid också blivit ett kraftigt verktyg inom akademien. Tekniken kan beskrivas som ett tveeggat svärd som erbjuder stora möjligheter för forskning och utbildning, men samtidigt betydande risker kopplade till tillförlitlighet och akademisk ohederlighet. AI möjliggör analys av stora datamängder, driver vetenskapliga upptäckter och kan skapa mer individanpassad undervisning. AI bidrar också till effektivisering i samband med publicering och vid plagiatkontroller. Samtidigt kan AI användas i övervakning av medborgare för att hindra yttrandefriheten och det akademiska samtalet. De alltmer avancerade språkmodellerna väcker även etiska dilemman kring integriteten och kvaliteten i akademiska arbeten.¹⁸¹

FN:s särskilda rapportör för rätten till utbildning har tagit fram en rapport om användningen av AI i utbildning ur ett människorättsperspektiv. I rapporten lyfts AI som ett verktyg med stor potential att stärka rätten till utbildning genom att öka tillgängligheten för marginaliserade grupper och möjliggöra individanpassat lärande. Samtidigt betonas betydande risker, såsom integritetsintrång genom omfattande datainsamling, risker för övervakning samt algoritmisk snedvridning som kan förstärka ojämlikheter i exempelvis antagning, betygsättning och resursfördelning. Den särskilda rapportören uppmanar till att AI måste implementeras på ett sätt som skyddar integriteten, motverkar diskriminering och bevarar lärarens centrala roll.¹⁸²

AI-utvecklingen innebär att frågor om akademisk frihet, forskningsintegritet och ansvar kommer att behöva hanteras på nya sätt

¹⁷⁹ Haider, Jutta, Söderström, Kristoffer R., Ekström, Björn, & Rödl, Malte. (2024). "GPT-fabricated scientific papers on Google Scholar: Key features, spread, and implications for preempting evidence manipulation", i *Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review*.

¹⁸⁰ Landström, Lina, "Sakkunnigutlåtandet var delvis AI-genererat", i *Universitetsläraren*, 2026-01-30 och Landström, Lina, "Ännu ett fall av AI i sakkunnigutlåtande", i *Universitetsläraren* 2026-02-26.

¹⁸¹ Johnson, Natasha N., Johnson Thaddeus L. & McCurdy, Denise (2024). "Artificial Intelligence, Academic Freedom, and the Evolving Debate over Forgery and Truth in the Twenty-First Century", i *American Association of University Professors (AAUP) Journal of Academic Freedom*, vol. 15, s. 3. Se också Vetenskapsrådet (2024a), s. 55–56.

¹⁸² FN, Report of the Special Rapporteur on the right to education, Farida Shaheed, *Right to education*, A/79/520, 16 oktober 2024, s. 6, 14 och 27.

i akademien. För att AI och andra framtida avancerade teknologier ska kunna användas på ett sätt som inte försvagar den akademiska friheten kommer det att krävas ett aktivt arbete på lärosätena om teknikens implementering i verksamheten och ändamålsenliga regelverk.

4.10.3 Oenighet om lärarundantagets omfattning

På svenska lärosäten tillämpas det så kallade lärarundantaget. Det innebär att lärare enligt lag äger rätten till sina patenterbara uppfinningar.¹⁸³ Utgångspunkten är annars att arbetsgivaren äger rätten till arbetstagares uppfinningar som produceras i tjänst.¹⁸⁴ I och med lärarundantaget behåller lärare äganderätten till sina forskningsresultat och lärosäten kan därmed inte styra, begränsa eller påverka hur resultaten används, publiceras eller kommersialiseras. Undantag från denna rätt kan vara de områden som identifierats som känsliga med stöd av exportkontrollföreskrifter, informationssäkerhetslagen eller säkerhetsskyddslagen.¹⁸⁵

Undantaget har motiverats med att det stärker den akademiska friheten genom att ge forskaren och läraren ett större oberoende i frågor som rör forskningens resultat, publicering och nyttiggörande. När lärarundantaget infördes framhölls att verksamheten vid universitet och högskolor har en särställning och att uppfinningar som görs inom den verksamheten används för fortsatt forskning och utbildning. Det går inte att bortse från att den fria forskningen skulle kunna påverkas om forskaren inte obehindrat fick bestämma över resultatet av dennes arbete.¹⁸⁶

Det är sedan länge sedvana och praxis att lärarundantaget även gäller andra resultat än uppfinningar, till exempel upphovsrättskyddade artiklar. Universitetslärare har också upphovsrätten till utbildningsmaterial som skapas i tjänsten. Det innebär att lärosätet normalt inte får använda lärarens upphovsrättsligt skyddade mate-

¹⁸³ 1 § andra stycket lag (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar.

¹⁸⁴ 3 § lag (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar.

¹⁸⁵ Shih, Tommy (2025). "En ökad press att hantera utländsk påverkan i den akademiska sektorn: Bakgrund och utmaningar", i *Högre utbildning*, 15(1), s. 23–33.

¹⁸⁶ Prop. 1949:101, *Förslag till lag om rätten till arbetstagares uppfinningar*, s. 66–67; SOU 1944:27, Betänkande med utredning och förslag angående rätten till vissa uppfinningar m.m., s. 45–46.

rial utan tillstånd.¹⁸⁷ Forskningsdata omfattas oftast inte av lärarundantaget.¹⁸⁸

Det finns en pågående konflikt kring lärarundantaget. Fackliga organisationer hävdar att det finns ett sedvanerättsligt lärarundantag som innebär att läraren äger rätten till sitt undervisningsmaterial och att lärosätet inte får använda detta utan lärarens godkännande.¹⁸⁹ Enligt många lärosäten gäller dock den så kallade tumregeln. Tumregeln innebär att arbetsgivaren inom sitt verksamhetsområde och för sin normala verksamhet får utnyttja sådana verk som tillkommer som ett resultat av tjänsteåligganden och särskilda åtaganden gentemot arbetsgivaren. Arbetsgivarens rätt avser utnyttjanden för de ändamål som kan förutses när verket tillkommer.¹⁹⁰ Lärosätena anser ofta att de med stöd av tumregeln har en nyttjanderätt av lärares undervisningsmaterial.¹⁹¹

Vetenskapsrådet har pekat på att det råder oklarheter och olikheter i tillämpningen av lärarundantaget vid olika lärosäten. Att det inte finns en gemensam praxis kan försvåra samverkan eftersom avtalsprocesserna måste anpassas till varje enskilt lärosäte.¹⁹² Samma problematik har uppmärksammats av Produktivitetskommissionen (SOU 2025:96).¹⁹³ Lärarundantaget kan också komplicera samarbeten där utländska lärosäten är involverade eftersom lärarundantaget inte gäller där.¹⁹⁴ En annan osäkerhet är om lärarundantaget endast omfattar alla anställda som undervisar, eller enbart de med en läraranställning.

¹⁸⁷ Patent- och registreringsverket, "Ditt ansvar att forskningsresultaten kommer till nytta"; SULF, "Universitetslärares upphovsrätt – frågor och svar".

¹⁸⁸ Vetenskapsrådet, "Tillgängliggörande av forskningsdata och FAIR-kriterier".

¹⁸⁹ Se t.ex. Eliasson, Per-Olof, "Lärosäten attackerar lärarundantaget", i *Universitetslärares*, 2017-09-21.

¹⁹⁰ AD 2019 nr 53 med hänvisning till Bernitz m.fl., (2023). *Immaterialrätt och otillbörlig konkurrens*, s. 120.

¹⁹¹ Se till exempel Uppsala universitet, "Riktlinjer avseende intellektuella tillgångar skapade vid Uppsala universitet".

¹⁹² Vetenskapsrådet (2025a), s. 76.

¹⁹³ SOU 2025:96, *Fler möjligheter till ökat välbefinnande*. Slutbetänkande av Produktivitetskommissionen, s. 140–143.

¹⁹⁴ SOU 2025:96, s. 140, 143–144. Se också Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 121–122.

4.11 Sammanfattande kommentar

Den akademiska friheten i Sverige är generellt stark, men utmanas av både externa och interna faktorer som kan begränsa forskares och lärares möjligheter att självständigt bedriva forskning och utbildning. I vår genomgång har vi sett att de externa utmaningarna bland annat utgörs av hot, hat och trakasserier från aktörer utanför akademien, politisering av vissa forskningsområden, politisk styrning av forskning och utbildning, säkerhetspolitiska krav, beroenden av externa finansiärer samt intressen från näringsliv och andra samverkansparter. Även internationella geopolitiska förändringar och ökade krav på forskningssäkerhet kan begränsa handlingsutrymmet för forskare och lärosäten.

Samtidigt framträder flera utmaningar som i hög grad är interna eller ligger inom lärosätenas eget ansvar att hantera. Dit hör trakasserier och kränkningar mellan studenter, kollegor och chefer, svaga stödstrukturer för utsatta medarbetare, kollegialt grupptryck och själv censur samt bristande kunskap om akademisk frihet. Även minskat kollegialt inflytande, osäkra arbetsvillkor, hög administrativ belastning och otydliga interna regelverk kan begränsa den akademiska friheten i praktiken. I nästa kapitel påbörjar vi genomgången av de regelverk som direkt reglerar akademisk frihet samt andra regelverk som på ett eller annat sätt verkar för att upprätthålla principen om akademisk frihet.

5 Akademisk frihet i en rättslig kontext

I det här kapitlet redogör vi inledningsvis för vad det innebär för forskare och lärare att svenska lärosäten i huvudsak är förvaltningsmyndigheter. Därefter går vi igenom det rättsliga skyddet för akademisk frihet i Sverige. Akademisk frihet är en princip som vilar på flera rättigheter och förutsättningar. Skyddet för denna princip kommer därför till uttryck i flera olika rättskällor. Vi tar upp nationell och internationell reglering eftersom svensk rätt är nära kopplad till såväl EU-rätt som internationella konventioner. Slutligen redovisar vi några andra juridiska ramverk som den enskilda forskaren måste förhålla sig till i sitt dagliga arbete och som utgör ramar inom vilka den akademiska friheten måste utövas. Vi gör även en kort övergripande analys av hur de olika regelverken är tillämpbara för enskilda utbildningsanordnare.

5.1 Utgångspunkter

Som vi redogjort för i kapitel 3 utgörs den akademiska frihetens kärna av friheten att forska, undervisa och lära samt att sprida kunskap på vetenskaplig eller konstnärlig grund. Därtill förutsätter ett förverkligande av denna kärna att ett antal förutsättningar finns på plats: kollegialitet, institutionell autonomi, anställningstrygghet och förutsenbarhet för finansiella och andra villkor.

Eftersom principen om akademisk frihet vilar på flera rättigheter och förutsättningar återfinns skyddet för akademisk frihet i åtskilliga rättskällor. I svensk rätt är det i huvudsak högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) som reglerar akademisk frihet. Därtill finns det ett skydd för forskningens frihet i regeringsformens 2 kap. 18 §. Där anges att forskningens frihet är

skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Den lag som avses är högskolelagen. Utöver bestämmelserna i högskolelagen finns det andra bestämmelser om grundläggande rättigheter i regeringsformen som samverkar för att skydda principen om akademisk frihet.

Skydd för akademisk frihet återfinns också i EU-rätten och i internationella konventioner. Sverige är som medlem i EU bundet av EU-rätten. Därtill är Sverige medlem i Europarådet och Förenta nationerna (FN) (jämför 1 kap. 10 § regeringsformen) och har ratificerat flera konventioner.

Dessutom är principen om akademisk frihet en universell princip som regleras, diskuterats och upprätthålls världen över. Det finns flera regler och riktlinjer på området för akademisk frihet som inte är juridiskt bindande, men som kan påverka hur stater, myndigheter eller organisationer agerar. Dessa har ofta tagits fram i internationella beredande organ för att vägleda aktörer inom akademien att värna och främja akademisk frihet.

Hur skyddet för den akademiska friheten ser ut påverkas också av att svenska lärosäten i regel är förvaltningsmyndigheter.

Slutligen träffas den enskilda forskaren av regler som inte har till syfte att direkt reglera den akademiska friheten, men som syftar till att säkerställa vissa ramar för forskningens genomförande. Det kan exempelvis handla om reglering för att se till att forskningen sker inom vissa etiska ramar och att dataskydd respekteras. Sådan reglering har nära koppling till utövandet av det akademiska ansvaret och kan därmed också sägas säkra att forskningen hålls fri.

Sammanfattningsvis omfattas den akademiska friheten av ett komplext rättsligt och organisatoriskt ramverk, där flera regelsystem samverkar för att skydda friheten och samtidigt utkräva ansvar. I det följande kapitlet redogörs närmare för dessa regelverk och deras inbördes relationer.

5.2 Förvaltningsmyndighetsformen och styrning

Vi har i kapitel 3 redogjort för vad akademisk frihet består i. Akademisk frihet kan förstås som en kärna omgiven av flera lager, där det yttersta lagret bland annat utgörs av den institutionella kontexten som forskaren och läraren verkar i. I en svensk kontext innebär detta att lärosätet som forskaren och läraren verkar vid i de flesta fall är

en förvaltningsmyndighet. Forskare och lärare är därmed statliga tjänstemän, utöver de yrkesrollerna. I detta avsnitt ger vi en överblick över förvaltningsmyndighetsformen, styrningen av lärosäten och vad detta innebär för forskare och lärare.

5.2.1 Statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter

De statliga universiteten och högskolorna i Sverige är också förvaltningsmyndigheter.¹ En förvaltningsmyndighet lyder under regeringen.² Inget statsråd kan styra en myndighet själv. Regeringen fattar beslut som kollektiv, där minst fem statsråd måste vara närvarande för att regeringen ska vara beslutförför.³

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen följer att all offentlig makt utövas under lagarna, den så kallade legalitetsprincipen. Förvaltningsmyndigheten ska därmed utföra det uppdrag som den blivit tilldelad i offentlig föreskrift och när den gör det följa lagen. Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpningen av lag. Bestämmelsen utgör en garanti för myndigheternas självständighet och ger förutsättningar för att motstå ovidkommande inflytande.⁴ Inom detta område kan förvaltningsmyndigheten fatta beslut under full självständighet i förhållande till regeringen och andra myndigheter. Lydnadsplikten som generellt råder mellan regeringen och dess myndigheter gäller alltså inte inom detta område.⁵ Myndighetsutövning på lärosätena kan till exempel vara beslut om antagning, betygsättning eller disciplinära åtgärder.⁶ Forskning och utbildning kan också innebära rätts-

¹ Därutöver finns det ett antal enskilda utbildningsanordnare som har utbildningar som har tillstånd att utfärda examina på högskolenivå. Till de största enskilda utbildningsanordnarna hör Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping som båda är stiftelsehögskolor.

² 12 kap. 1 § regeringsformen.

³ 7 kap. 3–4 §§ regeringsformen; Regeringskansliet, ”Regeringsärende”; prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 183 ff. och s. 289. Se också bet. 2002/03:KU32, s. 8 ff. om de fall som kan anses utgöra regeringskansliärenden.

⁴ Wennergren, Bertil (2008). *Offentlig förvaltning i arbete*, s. 33.

⁵ Eka, Anders, kommentaren till 12 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

⁶ Myndighetsutövning utgörs av beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild, se prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 47–48.

tillämpning, till exempel vid tolkning och tillämpning av lag som offentlighets- och sekretesslagen eller annan integritetslagstiftning.

I andra fall än myndighetsutövning eller rättstillämpning kan regeringen ge direktiv för myndighetens agerande. Som myndighetsutövning räknas i regel inte genomförande av forskning eller utbildning.⁷ Det innebär att dessa områden som utgångspunkt inte omfattas av självständigheten i 12 kap. 2 § regeringsformen och därför rent formellt kan styras av regeringen. Forskningen ska dock vara fri, vilket skyddas i regeringsformen. Principbestämmelsen om akademisk frihet i högskolelagen omfattar såväl utbildning som forskning. Regeringens formella makt att styra lärosätena måste balanseras mot dessa principer.

Att svenska lärosäten som huvudregel är förvaltningsmyndigheter är inte resultatet av ett avvägt beslut från lagstiftarens sida. Det är snarare en effekt av flera beslut som tagits under loppet av 150 år. Därtill bygger 1974 års regeringsform på en tydlig åtskillnad mellan offentlig och privat verksamhet och att det inte ska kunna finnas några mellanformer mellan privat och offentlig verksamhet. De statliga lärosätena bedömdes vid framtagandet av regeringsformen utgöra offentliga organ. Som en följd av den tydliga uppdelningen mellan offentlig och privat verksamhet kom de också att uppfattas som förvaltningsmyndigheter.⁸

5.2.2 Styrning av statliga lärosäten

Styrformerna skiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter

Regeringen har fört fram att verksamheten vid universitet och högskolor i många avseenden skiljer sig från andra statliga förvaltningsmyndigheter, inte minst mot bakgrund av principen om forskningens

⁷ I de fall forskning eller utbildning inte utgör beslut eller åtgärder som vidtas av myndigheten mot en enskild.

⁸ Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). *Om akademisk frihet*, SULF:s skriftserie XLIII 2023, s. 19 ff.; Wenander, Henrik (2024). "Regeringsformen och de statliga lärosätena", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 126 nr 3 2024, s. 572 ff.

frihet och akademisk frihet.⁹ Det får också betydelse för hur styrningen kan uppfattas.¹⁰

Lärosätena skiljer sig från andra förvaltningsmyndigheter eftersom de inte styrs genom förordningar med särskilda instruktioner för varje lärosäte.¹¹ Att lärosätena inte har myndighetsinstruktioner som andra förvaltningsmyndigheter minskar regeringens möjligheter att styra lärosätets kärnuppgifter.¹² Samlade instruktioner för alla lärosäten finns i stället i högskolelagen och högskoleförordningen, som innehåller regler om lärosätenas organisation och rekrytering.¹³ I högskoleförordningen finns också undantag från flera av bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515).¹⁴

Därutöver sker regeringens styrning av lärosätena genom regleringsbrev. Regleringsbrevet är ett beslut från regeringen som styr hur en statlig myndighet ska arbeta under ett visst år. Varje lärosäte får ett eget regleringsbrev samt ett gemensamt.¹⁵ I det gemensamma regleringsbrevet anges till exempel vilka ersättningsbelopp per utbildningsområde som ska tillämpas och riktlinjer för den ekonomiska redovisningen. Vidare framgår ett antal specifika mål och återrappor-teringskrav, exempelvis kring utbildningsutbud och öppen vetenskap.¹⁶

I de lärosätesspecifika regleringsbreven anges bland annat särskilda åtaganden, rekryteringsmål för professorer och mål för antal examina för vissa utbildningar. Där anges också finansiering till lärosätena bestående av anslag, finansiella villkor, låneram med mera.¹⁷ Utöver regleringsbrev kan regeringen också besluta om uppdrag för varje

⁹ Prop. 2024/25:60, s. 17.

¹⁰ I möten har det till utredningen lyfts fram att i och med att 1 kap. 6 § högskolelagen riktar sig till lärosätena uppfattas det som att det endast är lärosätena som har ansvar för att den akademiska friheten värnas. Det yttersta ansvaret för förverkligandet av mänskliga rättigheter ligger på staten men det allmänna har till uppgift att lojalt värna det regelverk som styr det offentliga verksamheten och respektera de uppgifter som det allmänna har. Se också Marcusson, Lena (1999). "Den akademiska friheten och lagen", i Marcusson, Lena (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*, s. 183.

¹¹ Undantaget Förvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet. Se förordning (2007:1164) för Förvarshögskolan och förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.

¹² Statskontoret (2025), s. 8.

¹³ Marcusson, Lena (2005). *Universitetens rättsliga ställning. Rapport till SUHF:s förbunds-församling*; Wenander (2024). s. 575; Persson, Vilhelm (2025). "Mer akademisk frihet i ny associationsform?", i Almlöf, Hanna, Feldthusen, Rasmus Kristian & Lindskoug, Patrik, *Festskrift till Katarina Olsson*, s. 440.

¹⁴ 1 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁵ Det gemensamma regleringsbrevet gäller inte för Sveriges lantbruksuniversitet.

¹⁶ Se t.ex. regeringsbeslut U2026/00185, *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*.

¹⁷ Se t.ex. regeringsbeslut U2025/02412 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Örebro universitet*.

myndighet i särskilda beslut. För en mer ingående genomgång av hur statliga universitet och högskolor styrs hänvisar vi exempelvis till kapitel 3 i *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6).

Regeringen utser rektor, styrelseordförande och en majoritet av styrelseledamöterna

Statliga lärosäten leds av en styrelse. Styrelsen har inseende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska varje högskola ha en rektor.¹⁸

Styrelsen ska i normalfallet bestå av ordföranden och 14 andra ledamöter, inkluderat rektor.¹⁹ Det är regeringen som utser ordföranden i styrelsen.²⁰ Innan dess har regeringen fått ett förslag till ordförande av två så kallade nomineringspersoner som utses av regeringen, varav en av personerna efter förslag från högskolan. Regeringen utser även nio av styrelsens ledamöter. Även dessa har nominerats av de två nomineringspersonerna.²¹ Övriga ledamöter utses av lärare och studenter, som utse tre ledamöter vardera.²² Studenterna utser ledamöter i styrelsen utifrån vad som anges i studentkårsförordningen (2009:769).

Rektor är lärosätets myndighetschef vars uppdrag främst regleras i högskolelagen och högskoleförordningen.²³ Rektor anställs genom beslut av regeringen efter förslag av styrelsen. Anställningen ska vid första beslut avse högst sex år, men får förnyas högst två gånger om vardera högst tre år.²⁴ Andra styrelseledamöter än rektor utses av regeringen för en bestämd tid om maximalt tre år.²⁵

Att rektor föreslås av styrelsen är ett frånsteg från den utnämningssmakt som regering har enligt 12 kap. 5 § regeringsformen och som i

¹⁸ 2 kap. 2–3 §§ högskolelagen.

¹⁹ Regeringen får efter framställning från en högskola besluta att styrelsen för högskolan ska bestå av ordföranden och tio andra ledamöter, om det finns skäl för det med hänsyn till högskolans behov (2 kap. 1 § andra stycket högskoleförordningen [1993:100]).

²⁰ 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

²¹ 2 kap. 7 b § högskoleförordningen (1993:100).

²² 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) och 2 kap. 7 a § högskoleförordningen (1993:100).

²³ 2 kap. 3–5 §§ högskolelagen (1992:1434) och 2 kap. högskoleförordningen (1993:100).

²⁴ 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100).

²⁵ 2 kap. 7 § högskoleförordningen (1993:100).

huvudsak gäller vid val av myndighetschef. Syftet med särregleringen är att skapa avstånd mellan akademien och regeringen.

5.2.3 Forskare och lärare vid statliga lärosäten

Rollen som statsanställd

Anställda vid statliga lärosäten är statsanställda. De skyddas av offentligrättsliga regelverk samtidigt som det innebär en rad förpliktelser. Regelverket för statsanställda kan också innebära ett skydd för den akademiska friheten. På flera sätt kan de offentligrättsliga principerna och de grundläggande värden som återfinns i grundlagen sägas samspela med de akademiska kärnvärdena. Detta blir tydligt när vi ser till forskare och lärare som är statligt anställda.

En statsanställd ska respektera, följa och förverkliga legalitetsprincipen.²⁶ I detta ingår att utföra det uppdrag som den statsanställda är satt att göra och som kommer fram i offentligrättslig reglering. För forskare och lärare vid statliga lärosäten är huvuduppdraget att forska, undervisa och sprida kunskap på vetenskaplig grund.

När uppdraget utförs ska det ske i enlighet med det grundläggande regelverket, det vill säga grundlagarna och annan författning. Reglerna om opartiskhet, saklighet, likabehandling²⁷, offentlighet och insyn (tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) ska respekteras.²⁸ Grunderna för god förvaltning återfinns just i kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet som vidare anges i 5 § förvaltningslagen (2017:900).

Det följer även av regeringsformen att anställningsbeslut i staten ska vila på saklig grund, såsom förtjänst och skicklighet²⁹, vilket i sin tur borgar för att det meritokratiska idealet vid rekrytering värnas. Det framgår även av högskoleförordningen att det vid anställning av en professor ska ske en sakkunnigbedömning om de sökandes skicklighet.³⁰

Forskare och lärare vid statliga lärosäten har dessutom ett förstärkt skydd bland annat genom meddelarskyddet och repressalieförbudet.

²⁶ 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen.

²⁷ 1 kap. 9 § regeringsformen.

²⁸ Bull, Thomas (2024). "Makthavare i medborgarnas tjänst", i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena, *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, s. 41–60. Se också Sterzel, Fredrik (2020). "Legalitetsprincipen", i Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, s. 79–99.

²⁹ 12 kap. 5 § regeringsformen.

³⁰ 4 kap. 6 § högskoleförordningen (1993:100).

Meddelarskyddet stärker statsanställdas yttrandefrihet

Som statsanställd har man en långtgående rätt att nyttja sin yttrandefrihet utan att riskera repressalier från sin arbetsgivare. Detta följer av meddelarskyddet. Meddelarskyddet kan beskrivas som uppbyggt av grundkomponenterna meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud.³¹ Skyddet gäller mot det allmänna.³² Det är skälet till att man ofta lyfter fram det som en rättighet som statsanställda åtnjuter, eftersom deras arbetsgivare är representanter för det allmänna.

Meddelarfriheten är en medborgerlig fri- och rättighet, som kan användas av vem som helst.³³ Den innebär en rätt att fritt meddela uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.³⁴ Anskaffarfriheten innebär att alla har rätt att utan att straffas anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som omfattas av grundlagarna.³⁵ Rätten till anonymitet innebär att en journalist eller redaktion inte utan samtycke får avslöja namnet på den som nyttjat sin meddelarfrihet.³⁶

Utöver rätten till anonymitet i kontakt med media finns ett förbud mot efterforskning av källor som gäller för det allmänna.³⁷ Det innebär till exempel att en offentlig arbetsgivare inte får efterforska vilken anställd som kan ha lämnat uppgifter till media. Slutligen finns även repressalieförbudet, som innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk.³⁸ Ett otillåtet ingripande från arbetsgivaren kan bestå i allt från en tillrättavisning till ett avsked.³⁹ Det innebär till exempel att om en offentlig arbetsgivare får vetskap

³¹ SOU 2020:45, s. 80–82.

³² Axberger, Hans-Gunnar, kommentaren till 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen.

³³ Axberger, Hans-Gunnar (2023). *Yttrandefrihetsgrundlagarna – Rättigheter och gränser för medier och medborgare*, s. 147.

³⁴ 1 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

³⁵ 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

³⁶ 3 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

³⁷ 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen.

³⁸ 3 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 6 § yttrandefrihetsgrundlagen.

³⁹ Prop. 2009/10:81, s. 40.

om vilken anställd det är som lämnar uppgifter till exempelvis media får denna inte på något sätt bestraffas för detta.⁴⁰

Enligt praxis från JO och JK gäller repressalieförbudet också som en allmän yttrandefrihetsrättslig princip utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens områden.⁴¹ En offentlig-anställd är alltså skyddad mot repressalier från arbetsgivarens sida även när denne har yttrat sig på sätt som inte omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.⁴²

Genom efterforskningsförbudet och repressalieförbudet kan forskare och lärare vid statliga lärosäten sägas ha ett starkare skydd för sin yttrandefrihet eftersom det finns ett uttryckligt förbud mot ingripanden från arbetsgivaren. Som konstaterats ovan är yttrandefrihet en förutsättning för akademisk frihet. En långtgående yttrandefrihet och ett starkt repressalieförbud medför alltså indirekt en ännu starkare akademisk frihet. På så sätt innebär lärosätenas organisationsform och de grundlagsstadgade rättigheter som följer med det ett ännu starkare skydd för den akademiska friheten än vad som hade varit fallet annars.

Forskare och lärare som är anställda vid en enskild utbildningsanordnare har fortfarande ett skydd mot ingripanden från det allmänna om de nyttjar sin meddelarfrihet för att sprida uppgifter.⁴³ Eftersom deras arbetsgivare inte är en representant för det allmänna gäller dock inte detta skydd mot lärosätet. I den privata sektorn hindrar inte tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen en arbetsgivare från att efterforska vem som är upphovsman till ett yttrande.⁴⁴ Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter gäller inte heller för anställda hos enskilda utbildningsanordnare.⁴⁵ Forskare och lärare som är anställda vid en enskild utbildningsanordnare har alltså inte samma grundlagsskydd för sin yttrandefrihet som offentligt anställda forskare och lärare.

⁴⁰ Den närmare innebörden av repressalieförbudets räckvidd har utvecklats i JO:s och JK:s praxis, se avsnitt 7.2.5 och 7.2.6.

⁴¹ Bull, Thomas (2009). "Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd", i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell (red.), *JO-lagarnas väktare*, Riksdagens ombudsmän & Riksbankens jubileumsfond, s. 51–70.

⁴² JO dnr 12455-2025; JO dnr 149-2009; JK dnr 5394-10-31, JO dnr 1286-2024; SOU 2020:45, *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté, s. 90.

⁴³ Jfr Sverne Arvill, Ebba, Glantz, Yvette & Svensson, Ola (2023). *Visselblåsarlagen: en handbok*, s. 51.

⁴⁴ Sverne Arvill m.fl. (2023), s. 81.

⁴⁵ 2 § lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Statsanställda ska följa och respektera den statliga värdegrunden

Den statliga värdegrunden består av de sex principerna demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. De fem första principerna utgår från regeringsformens grundläggande krav. Den sjätte principen om effektivitet och service härleds från budgetlagen (2001:203), myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Även andra lagar och förordningar är relevanta för den statliga värdegrunden, såsom diskrimineringslagen, språklagen och myndighetsförordningen.⁴⁶ Offentliganställda vid lärosätena ska följa och respektera demokratiskt fattade beslut, vara lojala med allmänna mål och värderingar som uttrycks i grundlagen och förstå att grundlagen är överordnad högskolelagens regler.

Statliga universitet och högskolor omfattas av de bestämmelser som den statliga värdegrunden för statliga anställda ger uttryck för.⁴⁷ Forskare och lärare har alltså en skyldighet att vara sakliga och opartiska samt respektera legalitetsprincipen (se även 5.2.1).⁴⁸ Det är principer som stämmer väl överens med grundläggande krav på god forskningssed, nämligen kraven på saklighet, respekt, ansvar och öppenhet. *Styr- och resursutredningen* (2019:6) konstaterade att den statliga värdegrunden stod i samklang med akademiska friheter och normer och med lärosätenas samhällsansvar.⁴⁹ Den statliga värdegrundens principer syftar till att värna kvalitet, integritet och allmänhetens förtroende för statlig verksamhet. Principerna främjar dessutom akademisk frihet genom att värna saklighet, öppenhet och fri åsiktsbildning i statlig verksamhet. Den skapar därmed förutsättningar för fri forskning och utbildning.

Det är viktigt att understryka att även om den statliga värdegrunden värnar principer som till stor del också främjar akademisk frihet kan den inte vara styrande för forskningens inriktning. Forskning ska bedrivas enligt vetenskapliga normer och kvalitetskriterier. Den statliga värdegrunden handlar om den gemensamma grund som gäller för

⁴⁶ Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.

⁴⁷ I samband med att akademisk frihet infördes i högskolelagen önskade riksdagen ett förtydligande av vad som avsågs med författningskommentaren att "[d]et fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen ska dock alltid utövas inom de rättsliga ramar som finns och utifrån den värdegrund som gäller". Utbildningsdepartementet förtydligade att det är den gällande värdegrunden för statligt anställda som avses, som alltså till största delen utgår från regeringsformen och som statliga lärosäten redan omfattas av. Bet. 2020/21:UbU16, s. 26.

⁴⁸ Jfr 1 kap. 9 § regeringsformen.

⁴⁹ SOU 2019:6, s. 111.

hela statsförvaltningen.⁵⁰ Den statliga värdegrunden kan alltså inte vara styrande för forskningens innehåll, resultat eller slutsatser. Akademisk frihet förutsätter att forskning och utbildning kan pröva och kritiskt granska även sådana värden och principer som kommer till uttryck i den statliga värdegrunden och rättsordningen. Samtidigt ska forskningen och utbildningen bedrivas inom gällande rättsliga ramar.

5.3 Bakgrund till den akademiska frihetens skydd i svensk lag

För att sätta regelsystemet i en kontext redogör vi här för bakgrunden till det rättsliga skyddet för forskningens principer och akademisk frihet som finns i 1 kap. 6 § högskolelagen och 2 kap. 18 § regeringsformen.

5.3.1 Principer för forskningen anges i högskolelagen

Genom högskolereformen 1977 fick Sverige en högskolelag och en högskoleförfordning som tillsammans ersatte flera olika författningar som tidigare reglerat verksamheten vid lärosätena. Reformen kännetecknas av en stark tilltro till högskolans roll som utvecklings- och förändringskraft i samhället.⁵¹

Att högskolan fick en större samhällelig betydelse motiverade en samlad högskolelag. I den skulle bland annat grundläggande bestämmelser om den verksamhet som ska bedrivas inom högskolan och målen för högskoleutbildning anges.⁵² I förarbetena till den nya högskolelagen ansågs det angeläget att slå fast principen om forskningens frihet som en grundval för forskningsverksamheten inom högskolan. Med forskningens frihet avsågs den enskilde forskarens frihet att inom ramen för givna resurser välja objekt och metoder i sin forskning och att presentera forskningsresultat i den ordning denne själv

⁵⁰ Se också resonemang i *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*. Slutbetänkande av Tillitsdelegationen (SOU 2020:40) om att en gemensam utbildning i den statliga värdegrunden inte anses riskera att komma i konflikt med forskningens frihet (SOU 2020:40, s. 167).

⁵¹ SOU 2019:6, s. 54–55.

⁵² Prop. 1975:9, s. 576–577; prop. 1976/77:59, *Regeringens proposition om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*, s. 39.

finner lämplig. Det angavs att forskningens frihet ska garanteras i varje institutionell organisation av högskolan.⁵³

I högskolelagen infördes därefter en bestämmelse om att det som allmänna principer för forskningen inom högskolan ska gälla att forskningsproblem får fritt väljas och formuleras, att forskningsmetoder får fritt utvecklas samt att forskningsresultat får fritt publiceras.⁵⁴ I motiven till bestämmelsen förtydligades att vissa begränsningar i friheten inte kan uteslutas. Som exempel angavs att friheten i praktiken kan begränsas av resursmässiga restriktioner och av arbetsmiljölagstiftningen. Det angavs även att det är tveksamt om ett fritt problemval alltid kan garanteras, särskilt inom uppdragsforskning. Mot bakgrund av detta bör föreskriften om forskningens frihet i högskolelagen alltså gälla som en allmänt hållen sats.⁵⁵

Nästa stora högskolereform skedde 1993 och präglades av ett frihetsideal där ökad frihet för universitet och högskolor ansågs gagna såväl kvaliteten i utbildning och forskning, som friheten i samhället i stort.⁵⁶ Reformen, även kallad frihetsreformen, resulterade i en ny högskolelag och en ny högskoleförordning med betydligt färre detaljföreskrifter än den tidigare. Bland annat försvann regleringen av kollegiala organ på institutionsnivå ur förordningen och på fakultetsnivå regleras enbart fakultetsnämnden eller motsvarande. Många beslut som tidigare fattats av statsmakterna delegerades till lärosätena.⁵⁷

I förarbetena till högskolereformen fördes ett resonemang om statsmakternas styrning av forskningsverksamheten i anslutning till principerna om forskningens frihet. Det angavs att statsmakterna inte kan styra målen för grundforskningen, men möjlighet till viss precisering av forskningsverksamheten vid lärosäten kan dock ges genom beslut om fakultetsanslag. Det betonades dock att frågan om forskningens frihet är en annan sak. Denna princip är så avgörande för forskningens villkor att den bör ges karaktären av lag. Lagen ska slå fast att för forskningen ska som allmänna principer gälla att forsk-

⁵³ SOU 1973:2, *Högskolan*. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning U68, s. 503–504; prop. 1975:9, s. 503; prop. 1976/77:59, s. 45.

⁵⁴ 14 § högskolelag (1977:218), upphävd genom SFS 1992:1434.

⁵⁵ Prop. 1976/77:59, s. 45.

⁵⁶ SOU 1992:1, s. 37 f.

⁵⁷ Prop. 1992/93:1. Se också Vetenskapsrådet (2026b). *Reformer inom forskning och forskarutbildning 1990–2025*, s. 22 och Högskoleverket (2012). *En högskolevärld i ständig förändring. Högskoleverket 1995–2012*, s. 65–66.

ningsproblem får väljas fritt, forskningsmetoder får utvecklas fritt och forskningsresultat får publiceras fritt.⁵⁸

Bestämmelsen om forskningens frihet fick alltså vara kvar i högskolelagen, med en redaktionellt förändrad uppställning och ny placering i lagens inledande bestämmelser. Lydelsen ändrades också så att det inte längre står att det är för forskningen inom högskolan som principen gäller. Någon ändring i sak avsågs dock inte.⁵⁹

5.3.2 Forskningens frihet grundlagsskyddas

I 2008 års grundlagsutredning föreslogs att forskningens frihet inte bara ska garanteras genom lag, utan även i grundlag genom en ny bestämmelse i regeringsformen. Bestämmelsen finns i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen där det anges att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. I samma bestämmelse anges även att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns.

I grundlagsutredningen konstaterades att det inte finns något direkt grundlagsskydd för forskningens frihet, men att flera av de medborgerliga friheterna, så som tryckfrihet, åsiktsfrihet och informationsfrihet, är av stor betydelse även för den akademiska friheten. I flera andra länder finns däremot i olika utsträckning ett grundlagsskydd för den akademiska friheten, till exempel i Finland och Tyskland (se avsnitt 6.4). EU-stadgan anger även att vetenskaplig forskning ska vara fri och att den akademiska friheten ska respekteras. Europarådets parlamentariska församling har dessutom framhållit att akademisk frihet bör garanteras i lag, helst i grundlag.⁶⁰

Grundlagsutredningen framhöll också att forskningens frihet är av stor betydelse för ett demokratiskt samhälle och att det nuvarande skyddet i högskolelagen inte var tillräckligt. Mot bakgrund av att forskningens frihet är av så grundläggande betydelse för det demokratiska samhället bör den ges ett uttryckligt skydd i regeringsformen.⁶¹ Det ansågs dock inte lämpligt att i grundlagen närmare ange hur skyddet för forskningens frihet ska vara utformat, utan det måste vara en uppgift för riksdagen. Bestämmelsen fick i stället innebör-

⁵⁸ Prop. 1992/93:1, s. 33.

⁵⁹ Prop. 1992/93:1, s. 80.

⁶⁰ SOU 2008:125, *En reformerad grundlag. Del 1* Betänkande av Grundlagsutredningen, s. 459–460.

⁶¹ SOU 2008:125, s. 465–466.

den att det ska finnas ett skydd i lag, vilket redan fanns i 1 kap. 6 § högskolelagen. Den lagtekniska lösningen innebär att riksdagen inte kan upphäva bestämmelsen i högskolelagen utan att ersätta den med en annan lagbestämmelse som erbjuder ett skydd för forskningens frihet. Genom att normgivningen ska ha karaktär av lag finns det inte heller utrymme för regeringen att meddela föreskrifter på detta område bortsett från rena verkställighetsföreskrifter.⁶² Ändringen i regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 2011 efter beslut i riksdagen.⁶³

5.3.3 Principen om akademisk frihet skyddas genom lag

Genom 2020 års forsknings- och innovationspolitiska proposition infördes ytterligare skydd för den akademiska friheten i högskolelagen. Ett första stycke lades till 1 kap. 6 § samma lag i vilket det anges att i högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2021.⁶⁴

I propositionen förde regeringen bland annat fram att akademisk frihet är ett kärnvärde i högskolornas verksamhet och en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig och konstnärlig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Mot bakgrund av ett hårdare samhällsklimat och ett växande behov av vetenskapligt och konstnärligt grundad kunskap, ansåg regeringen att det fanns anledning att uppmärksamma den akademiska frihetens betydelse och vidta förebyggande åtgärder för dess främjande och värnande.⁶⁵

Vidare påpekade regeringen att forskningens frihet är reglerad i såväl grundlag som i högskolelagen, men att det saknas en principbestämmelse om att akademisk frihet gäller generellt för universitets och högskolors verksamheter. Den akademiska friheten garanteras visserligen i EU:s rättighetsstadga, men ett skydd för den akademiska friheten bör även komma till uttryck i nationell rätt.⁶⁶

Den föreslagna bestämmelsen fokuserar främst på den akademiska friheten mellan individ och lärosäte. Den innebär inte någon detalj-

⁶² SOU 2008:125, s. 465–466.

⁶³ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 192–193, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:22.

⁶⁴ Prop. 2020/21:60, bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254.

⁶⁵ Prop. 2020/21:60, s. 129.

⁶⁶ Prop. 2020/21:60, s. 129.

reglering av hur den akademiska friheten ska främjas och värnas på respektive lärosäte. Universitet och högskolor behöver arbeta aktivt med hur en principbestämmelse om akademisk frihet ska omsättas i praktiken. Lärosätesledningarna har ett ansvar för att prioritera frågan om akademisk frihet och värna en kultur som tillåter fritt kunskaps-sökande och fri kunskapsspridning inom de ramar som finns. Det finns också ett kollegialt ansvar att använda den akademiska friheten för att bidra med, och sprida, ny kunskap av hög kvalitet.⁶⁷

Förslaget har sin bakgrund i *Styr- och resursutredningen* (SOU 2019:6) som föreslog att regeringen skulle ta initiativ till förändringar i syfte att i lagen markera att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet.⁶⁸ Utredningen lämnade dock inga konkreta författningsförslag på dessa områden. Därför togs själva författningstexten fram av Utbildningsdepartementet i en efterföljande promemoria. Där framhölls särskilt att en bestämmelse om att akademisk frihet ska främjas och värnas har ett viktigt politiskt signalvärde. Bestämmelsen markerar att det fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen är en förutsättning för högkvalitativ forskning och utbildning som kan lösa samhällsproblem. Den markerar också att universitet och högskolor ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer kan brytas mot varandra och oväntade resultat lyftas fram. En fri akademi bidrar därmed till ett demokratiskt kunskapssamhälle.⁶⁹

Flera remissinstanser påtalade, i likhet med *Styr- och resursutredningen*, behovet av att tydliggöra statens och andra aktörers ansvar för att främja och värna akademisk frihet samt att även föra in principer om utbildningens frihet.⁷⁰ I propositionen instämde regeringen i *Styr- och resursutredningens* bedömning att staten har en del av ansvaret för att värna den akademiska friheten. Däremot ansåg man inte att detta kunde markeras i högskolagen, eftersom den lagen inte reglerar statsmakternas närmare agerande på högskoleområdet.⁷¹ Något egentligt hinder mot en sådan lösning finns dock inte, men

⁶⁷ Prop. 2020/21:60, s. 130.

⁶⁸ SOU 2019:6, s. 157.

⁶⁹ Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet*, U2020/03053/UH, s. 15.

⁷⁰ Se t.ex. Umeå universitet, *Utbildningsdepartementets PM Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet* (U2020/03053/UH), 2020-09-01; SUHF, *SUHF:s remissvar om akademisk frihet och livslångt lärande*, 2020-08-26.

⁷¹ Prop. 2020/21:60, s. 130.

det kan vara en fråga om ett val från lagstiftarens sida att inte begränsa regeringens makt inom ett visst område.⁷²

5.4 Grundlag

Sveriges fyra grundlagar är regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen⁷³ Här redogörs för bestämmelser i grundlagarna som är centrala för att skydda den akademiska friheten. Vi för även en diskussion om hur robust skyddet är.

5.4.1 Forskningens frihet i 2 kap. 18 § regeringsformen

Den centrala grundlagsbestämmelsen för högskolans verksamhet är 2 kap. 18 § regeringsformen. Där stadgas följande:

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns.

Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

I första stycket anges bland annat att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns. Bestämmelsen innebär inte en individuell rättighet att få genomföra högre utbildning, utan avser att säkerställa att sådan finns och att det är det allmänna själv som huvudman som ska anordna den.⁷⁴

I andra stycket anges att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Det innebär att det i Sverige måste finnas lag som garanterar forskningens frihet. Bestämmelsen markerar att fri forskning är av stor betydelse för den svenska konstitutionen och ett demokratiskt samhälle.⁷⁵ Den är tänkt att utgöra ett komplement till skyddet för yttrande- och åsiktsfriheten i regeringsformen samt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen innebär inte något självständigt eller detaljerat skydd, utan är mer att uppfatta som en markör att forsk-

⁷² Se Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 200.

⁷³ 1 kap. 3 § regeringsformen.

⁷⁴ Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 27–28; SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor*. Delbetänkande av fri- och rättighetskommittén, s. 194.

⁷⁵ Prop. 2009/10:80, s. 191; SOU 2008:125, s. 465.

ningen har en egen självständig betydelse i ett demokratiskt samhälle.⁷⁶ Vid införandet framhölls i grundlagsutredningen att syftet med bestämmelsen inte enbart varit att skydda forskaren från ingrepp i forskningsfriheten från lärosätet, utan även från statsmakten.⁷⁷ Att statsmakten har ett ansvar för att garantera den fria forskningen har poängterats i flera forskningspropositioner, även innan grundlagsbestämmelsen kom på plats.⁷⁸ Liknande resonemang fördes även inför 1993 års högskolereform.⁷⁹

Genom kravet på lag är det riksdagen som beslutar hur forskningens frihet ska skyddas. Bestämmelsen medför att riksdagen inte kan upphäva föreskrifter som skyddar forskningens frihet utan att ersätta dessa med annan lag som erbjuder samma skydd. Genom att normgivningen ska ha karaktär av lag finns inte utrymme för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, annan myndighet att på detta område meddela andra föreskrifter än verkställighetsföreskrifter.⁸⁰

Bestämmelsen omfattar bara ett skydd för forskningens frihet och inte den akademiska friheten i bredare mening, som undervisning, utbildningens innehåll eller universitetens oberoende.⁸¹

5.4.2 Andra grundlagsbestämmelser som skyddar akademisk frihet

Akademisk frihet förutsätter yttrandefrihet och andra grundlagsbestämmelser

Innan grundlagsregleringen i 2 kap. 18 § regeringsformen kom på plats ansågs forskningens frihet vara skyddad av det demokratiska samhällsskicket och de medborgerliga friheterna. I förarbetsuttalandena till grundlagsutredningen uttalades att det demokratiska samhällsskicket garanterar forskningens frihet genom att det värnar yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Genom skyddet för bland annat ytt-

⁷⁶ Bull & Sterzel (2023), s. 92; Institutet för mänskliga rättigheter (2026), s. 159.

⁷⁷ SOU 2008:125, s. 465. Förarbetsuttalanden i en grundlagsutredning kan anses väga tyngre än sedvanliga förarbeten eftersom de i regel tas fram av en parlamentarisk kommitté eller tillsammans med en parlamentarisk referensgrupp.

⁷⁸ Prop. 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor*, s. 8–9; prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, s. 20; prop. 2012/13:30, s. 15; prop. 2020/21:60, s. 17; prop. 2024/25:60, s. 18.

⁷⁹ Prop. 1992/93:1, s. 32–33.

⁸⁰ Prop. 2009/10:80, s. 193; SOU 2008:125, s. 466.

⁸¹ Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 206; Institutet för mänskliga rättigheter (2026), s. 159. Jfr även prop. 2020/21:60, s. 129.

randefrihet, informationsfrihet, tryckfrihet och åsiktsfrihet garanterades även den vetenskapliga friheten.⁸² Grundläggande fri- och rättigheter är alltså nära kopplade till akademisk frihet.

Yttrandefriheten är central för akademisk frihet och en direkt förutsättning för densamma. Den regleras i 2 kap. 1 § regeringsformen och är ytterligare förstärkt genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Tryckfrihetsförordningen ger i 1 kap. 1 § uttryck för tryckfriheten. Denna innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst samt en rätt för var och en att ge ut skrifter utan att en myndighet eller ett annat allmänt organ hindrar detta i förväg. Tryckfrihetsförordningen syftar till mesta möjliga öppenhet kring det fria ordet genom att det allmänna inte får blanda sig i vad som trycks på annat sätt än det som medges i tryckfrihetsförordningen.

Yttrandefriheten kommer även till uttryck i yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges i 1 kap. 1 § att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Genom yttrandefriheten och tryckfriheten garanteras forskaren en stark rätt att förmedla sina forskningsresultat utan risk för censur. Det finns ett uttryckligt censurförbud i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Skrifter och framställningar får inte granskas på förhand av en myndighet eller annat allmänt organ. Det är inte heller på grund av innehåll tillåtet att hindra tryckning, framställning eller spridning om den åtgärden inte har stöd i grundlagen.⁸³

Informationsfriheten i sin tur innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.⁸⁴ Informationsfriheten ger forskare, lärare och studenter rätten att inhämta ny kunskap. Informationsfriheten brukar också anges som central för det allmännas förpliktelse att se till att det finns bibliotek.⁸⁵

Utöver yttrandefrihet, tryckfrihet och informationsfrihet är mötesfriheten central för lärares och forskares akademiska frihet. Mötesfri-

⁸² Prop. 2009/10:80, s. 191–192.

⁸³ 1 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 11 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁸⁴ 2 kap. 1 § regeringsformen.

⁸⁵ Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2023). *Regeringsformen. En kommentar*, s. 64.

heten innebär en frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.⁸⁶

Yttrandefriheten, informationsfriheten och mötesfriheten är relativa rättigheter som får begränsas, men bara genom lag. Begränsningar får dock endast göras för särskilt viktiga ändamål som också anges i regeringsformen.⁸⁷ Därtill anges att om begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten måste ske ”ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, *vetenskapliga* och kulturella angelägenheter”.⁸⁸ Bestämmelsen är en beskrivning av de särskilt centrala delarna av yttrandefriheten och syftar till att nödvändiga begränsningar inte ska träffa kärnan av yttrande- och informationsfriheten.⁸⁹ Det finns alltså en tydlig markering i regeringsformen att yttrandefrihet i vetenskapliga frågor hör till kärnområdet för yttrandefriheten.⁹⁰

Akademiska uttalanden i relation till yttrandefrihet

Akademisk frihet både vilar på och är en förutsättning för flera grundläggande mänskliga rättigheter, däribland yttrandefrihet, informationsfrihet, rätten till utbildning och rätten att ta del av vetenskapliga framsteg. Som individ har en forskare förstås yttrandefrihet. Men när en forskare uttalar sig om frågor man inte har kunskap om kan det skada förtroendet för forskningen och legitimiteten för lärosätena som institution. Därmed kan den akademiska friheten utmanas.

Den avgörande skillnaden mellan yttrandefrihet och akademisk frihet handlar om kvalitet och om ansvar gentemot forskningen. Alla har yttrandefrihet, men för att kunna åberopa rätten till akademisk frihet behöver det sagda vara grundat på vetenskap eller beprövad erfarenhet.⁹¹ En forskare som uttalar sig inom ramen för sin kompetens gör det i egenskap av just det och inte som en representant för sitt lärosäte. Det omvända gäller också – en person som uttalar sig

⁸⁶ 2 kap. 1 § regeringsformen. Se också Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 203.

⁸⁷ 2 kap. 20 och 23–24 §§ regeringsformen.

⁸⁸ 2 kap. 23 § regeringsformen. Egen kursivering.

⁸⁹ SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen*. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning, s. 127; prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*, s. 109.

⁹⁰ Marcusson (1999), s. 177.

⁹¹ Se också Holmberg & Selberg (2022), s. 81–82.

om något utanför sin kompetens har naturligtvis sin yttrandefrihet att åberopa, men kan inte åberopa akademisk frihet.

I det norska betänkandet *Akademisk yttringsfrihet. God yttringskultur må bygges nedanfra, hver dag* (NOU 2022:2) introduceras begreppet akademisk yttrandefrihet för att visa på just kvalitets- och ansvarsaspekten av yttranden baserade på vetenskap. Här understryks också vikten av kollegiets ansvar att kontrollera kvaliteten i de yttranden som görs.⁹²

5.4.3 Forskningens frihet har ett svagare skydd i regeringsformen jämfört med andra rättigheter

Den akademiska friheten skyddas av flera olika grundlagsbestämmelser. Här aktualiseras både demokratiska rättigheter såsom yttrande- och tryckfrihet, och sociala, kulturella och välfärdsrättigheter, liksom skyddet för forskningens frihet.⁹³ Dessa olika kategorier av rättigheter har olika starkt skydd mot inskränkningar eller ändringar.

Vissa rättigheter i regeringsformen är absoluta och kan inte inskränkas. Det gäller till exempel förbudet mot dödsstraff i 2 kap. 4 §. Andra rättigheter kan ändras genom grundlagsändring. I 8 kap. 14 § regeringsformen framgår att grundlag stiftas genom två likalydande beslut med ett riksdagsval emellan. Regeln syftar till att uppnå en tröghet i hur grundlagar ändras. Kravet uppmuntrar till breda politiska överenskommelser som i sin tur kan garantera att grundlagarna får ett visst mått av stabilitet.⁹⁴

Vissa rättigheter får begränsas genom lag, men med tillämpning av så kallat kvalificerat lagstiftningsförfarande. Dessa rättigheter räknas upp i 2 kap. 20 § regeringsformen och omfattar bland annat yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten. Det kvalificerade lagstiftningsförfarandet beskrivs i 2 kap. 22 § regeringsformen. Förfarandet innebär att en minoritet om tio ledamöter kan fördröja en rättighetsbegränsande lag i ett år om inte fem sjättedelar (291) av riksdagens ledamöter enas om att direkt anta den. Tanken är att tvinga fram kompromisser och samförstånd vid ingrepp i de grundlagsskyddade rättigheterna.

⁹² NOU 2022:2, *Akademisk yttringsfrihet. God yttringskultur må bygges nedanfra, hver dag*, s. 20–22.

⁹³ För en översikt över den tematiska rättighetsindelningen se Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus (2025). *Konstitutionell rätt*, s. 339–342.

⁹⁴ Bull & Sterzel (2023), s. 208.

Bestämmelsen är enbart tillämplig i fall av rättighetsbegränsande lagstiftning enligt 20 § regeringsformen. Detta innebär att begränsningar av rättigheter i 2 kap. regeringsformen som inte nämns där också faller utanför det kvalificerade förfarandet i 22 §.⁹⁵

Innebörden av forskningens frihet, som enligt regeringsformen endast ska skyddas genom lag, kan i jämförelse ändras genom sedvanlig lagstiftning. Forskningens frihet tas inte upp i 20 § regeringsformen och omfattas alltså inte av det kvalificerade förfarandet. Lydelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen innehåller inte heller något skydd för den faktiska innebörden av forskningens frihet. Det skydd som det trögare lagstiftningsförfarandet för grundlagsändringar erbjuder blir därför begränsat i förhållande till forskningens frihet. Det ger visserligen skydd åt förhållandet att det i Sverige ska finnas en lag som skyddar forskningens frihet, men inte vad det skyddet närmare ska innebära. I stället är det innehållsliga skyddet för forskningens frihet reglerat av det ordinarie lagstiftningsförfarandet som beskrivs i 8 kap. regeringsformen. Det innebär att innehållet i lagen som ska skydda forskningens frihet är upp till riksdagen att besluta med sedvanlig lagstiftningsprocess. Det är alltså, i jämförelse med andra rättigheter i 2 kap. regeringsformen, relativt enkelt att ändra den faktiska innebörden av skyddet av forskningens frihet. Detta beaktades vid införandet av bestämmelsen, men innebär också att forskningens frihet kan sägas ha ett svagare skydd än andra rättigheter i regeringsformen.

5.4.4 Forskningens frihet i förhållande till annan lagstiftning

Grundlag står över sedvanlig lag. Vad gäller forskningens frihet ligger det konstitutionella skyddet i att det i Sverige alltid måste finnas en lag som garanterar forskningens frihet. Den konkreta regeln i högskolelagen som bestämmer vad forskningens frihet innebär står dock inte högre än annan lagstiftning. 2 kap. 18 § regeringsformen kan alltså inte användas för att ”trumfa” andra bestämmelser i lag om till exempel etikprövning eller ansvar för god forskningssed. Det faktum att friheten nämns i grundlagen kan dock beaktas vid uttolkningen av annan lag.⁹⁶

⁹⁵ Bull & Sterzel (2023), s. 99–100.

⁹⁶ Bull, Thomas (1997). *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, s. 248 ff.

Forskningens frihet kan således behöva stå tillbaka för andra principer och värden. Det fria valet av problem och metod innebär till exempel inte att en forskare kan bortse från forskningsetiska regler eller god forskningssed. Detta ansvar som forskaren har beaktades också när forskningens frihet grundlagsskyddades.⁹⁷ Forskningens frihet i 2 kap. 18 § regeringsformen är alltså inte en rättighet som trumfar annan lag. All annan lag måste dock förhålla sig till det faktum att forskningens frihet ska vara garanterad. Vad det innebär i praktiken är upp till lagstiftaren att bedöma.⁹⁸ För att det ska finnas ett reellt skydd av forskningens frihet krävs att annan lag inte direkt undergräver principen. Det ligger ett ansvar på riksdagen att säkerställa detta.

5.4.5 Grundläggande fri- och rättigheter i tider av kris och krig

Eftersom vårt uppdrag är att identifiera sätt att stärka skyddet för den akademiska friheten finns det skäl att även uppmärksamma de särskilda utmaningar som kan uppstå i kris- och krigssituationer. Sådana situationer kan innebära ökad politisk styrning, säkerhetshänsyn och krav på snabba beslut, vilket riskerar att påverka forskares och lärares möjligheter att verka fritt. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar att även civila kriser kan sätta den akademiska friheten under press, vilket gör frågan relevant ur ett framtidsperspektiv.

Vissa möjligheter att begränsa rättigheter i krigstid

Svenska lärosäten är i regel förvaltningsmyndigheter. Eftersom all offentlig makt utövas under lagarna, legalitetsprincipen, ska en förvaltningsmyndighet utföra det uppdrag som den blivit tilldelad i offentlig föreskrift, och när den gör det följa lagen (se avsnitt 5.2.1). Detta gäller även i tider av kris i fredstid och krig. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna gäller också alltid, även vid kris i fredstid och krig.⁹⁹ Många rättigheter kan dock begränsas

⁹⁷ Prop. 2009/10:80, s. 192; SOU 2008:125, s. 465.

⁹⁸ Jfr prop. 2009/10:80, s. 192; SOU 2008:125, s. 466.

⁹⁹ SOU 1975:75, s. 25.

för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vid krig finns det också särskilda bestämmelser om hur ny lag stiftas, till exempel blir det enklare att begränsa vissa grundläggande fri- och rättigheter. Något undantag från den ordinarie lagstiftningsprocessen vid andra extraordinära lägen, som kris i fredstid, finns inte.¹⁰⁰ Eftersom sådana kriser måste hanteras inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär det att relevant lagstiftning löpande ska uppdateras så att kriser kan hanteras effektivt, så kallad författningsberedskap. Bestämmelser som förvaltningsmyndigheterna kan tänkas behöva använda i tider av kris och krig måste alltså finnas på plats redan i fredstid.¹⁰¹

Stora delar av den akademiska friheten förverkligas genom yttrandefriheten och informationsfriheten. Dessa kan begränsas genom lag i fredstid och kris i fredstid, men med beaktande av det kvalificerade lagstiftningsförfarandet enligt 2 kap. 22 § regeringsformen. Om Sverige är i krig eller omedelbar krigsfara ska det kvalificerade lagstiftningsförfarandet dock inte tillämpas.¹⁰² Under krigstid är det därför enklare att begränsa rättigheter som förverkligar den akademiska friheten. Detta får dock fortfarande bara ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.¹⁰³

Forskning och utbildning är samhällsviktiga funktioner

Regeringen kan fatta beslut om höjd beredskap. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Totalförsvar är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.¹⁰⁴ Den så kallade ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar

¹⁰⁰ Johansen, Tormod Otter (2024). *Krisjuridik. Rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*, s. 99 ff.

¹⁰¹ Jonsson Cornell, Anna (2020). "Författningsberedskap i praktiken", i *Svenske juristtidning*, häfte 5, s. 377; Hirschfeldt, Johan (2024). "Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när kristen slår till", i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, s. 233–234, 239–240.

¹⁰² 15 kap. 7 § regeringsformen.

¹⁰³ 2 kap. 21 § regeringsformen. Se även 2 kap. 23 § regeringsformen.

¹⁰⁴ 1 och 6 §§ lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Se också förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

vid störningar i samhället. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är avgörande för att samhället ska fungera vid fredstida kris-situationer, inför och under höjd beredskap och ytterst vid krig. Forskning och utbildning definieras som samhällsviktiga funktioner. För forskning handlar det om förmågan att upprätthålla forskning och experimentell utveckling som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av. Utbildning för vuxna studerande avser förmågan att upprätthålla eftergymnasial- och universitetsutbildning som andra viktiga samhällsfunktioner är direkt beroende av.¹⁰⁵ Det kan handla om att tillhandahålla utbildning som säkerställer personalförsörjning till exempelvis vård, livsmedelsproduktion eller energiproduktion och forskning som syftar till att hantera och förebygga störningar.¹⁰⁶ För lärosätena innebär detta att lärosätets eller nationens behov kan tvinga till prioriteringar i vem som gör vad, vilken forskning som ska bedrivas och vem som ska stå i vilket klassrum.¹⁰⁷

Rätten till akademisk frihet vid krig eller väpnade konflikter förutsätter efterlevnad av mänskliga rättigheter och humanitär rätt från alla parter. Det inkluderar förbud mot att rikta attacker mot civila objekt, däribland skolor, universitet och utbildningsinstitutioner, liksom ett förbud mot alla oproportionerliga skador på sådana anläggningar eller deras personal som kan uppstå till följd av annars tillåtna militära åtgärder.¹⁰⁸

5.5 Högskolelagen

Högskolelagen innehåller bestämmelser om de universitet och högskolor för vilka staten är huvudman.¹⁰⁹ De enskilda utbildningsanordnarnas möjligheter att anordna högskoleutbildning regleras i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (examenstillståndslagen) samt de avtal som staten och utbildningsanordnaren ingår.

¹⁰⁵ Myndigheten för civilt försvar (2026). *Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*, s. 4, 9, 22.

¹⁰⁶ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2022). *Lärosätenas roll i totalförsvaret*, Promemoria 2022-05-18.

¹⁰⁷ Campus totalförsvaret (u.å.). *Lärosäten under beredskap. Scenarier för diskussion och övning om lärosätets roll och verksamhet under höjd beredskap*.

¹⁰⁸ United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024, s. 4.

¹⁰⁹ Dessa står omnämnda i en bilaga till högskoleförordningen, se 1 kap. 1 § högskolelagen. I nämnda paragraf anges också att särskilda förordningar skapats för Sveriges lantbruksuniversitet respektive Försvarshögskolan.

Här redogörs för och diskuteras ett urval av bestämmelser i högskolelagen som är centrala för lärosätenas kärnverksamhet forskning och utbildning. Flera andra av lagens bestämmelser återges i dess sammanhang i andra delar av betänkandet.

5.5.1 Principerna om akademisk frihet och forskningen

Den akademiska frihetens kärna består av friheten att forska, lära, undervisa och att sprida kunskap (se avsnitt 3.3.1). I svensk lag regleras dessa kärnuppgifter i huvudsak genom 1 kap. 6 § högskolelagen. Där står det att

I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

För forskningen ska som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Det första stycket innebär en principbestämmelse om att det i högskolornas verksamhet ska råda akademisk frihet. Med högskolornas verksamhet avses både forskning och utbildning.¹¹⁰ Stycket reglerar den akademiska friheten mellan individ och lärosäte.¹¹¹ Bestämmelsen ålägger inte statsmakten något ansvar för den akademiska friheten utan det är högskolornas ansvar för den samma som regleras.¹¹²

Det allmänna har dock alltjämt ett ansvar för den akademiska friheten. Det allmänna ska enligt 2 kap. 18 § regeringsformen svara för att högre utbildning finns. Denna utbildning ska staten som huvudman enligt 1 kap. 2 § högskolelagen tillse genom att anordna högskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. Utan akademisk frihet kan dessa krav inte uppnås.

Det andra stycket anger de allmänna principerna för forskningen. Bestämmelsen ska garantera frihet i forskningen för den enskilde

¹¹⁰ Prop. 2020/21:60, s. 131; 1 kap. 2 § högskolelagen.

¹¹¹ Prop. 2020/21:60, s. 130; Melin (2026), s. 118.

¹¹² För en diskussion om lärosätenas ansvar för den akademiska friheten och det allmännas formella makt att styra dem, se Nilsson, Annika & Refors Legge, Maria (kollegial granskning augusti 2026). "Academic Freedom in Swedish Law", i *European Constitutional Law Review*.

forskaren i förhållande till lärosätet.¹¹³ Lärosätet förväntas alltså skydda den fria forskningen.¹¹⁴ Det är även denna del av högskolelagens bestämmelse som uppfyller kravet i 2 kap. 18 § regeringsformen om att forskningens frihet ska vara skyddad genom lag.¹¹⁵ Även statsmakten har, genom grundlagsskyddet, ett ansvar för att upprätthålla principen om forskningens frihet (se avsnitt 5.4.1 och 5.4.4).

Av högskolelagen framgår också att vetenskapens trovärdighet och god forskningssed ska värnas i högskolornas verksamhet, det vill säga i forskningen och utbildningen.¹¹⁶ I lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning finns bestämmelser om forskarens och forskningshuvudmannens ansvar för att forskning utförs i enlighet med god forskningssed samt att en särskild nämnd ska pröva frågor om oredlighet i forskning. Dessa bestämmelser beskrivs närmare i avsnitt 5.9.1.

5.5.2 Inga principer för utbildningens frihet

Som vi fört fram i avsnitt 3.3.1 är utbildningens frihet en del av den akademiska friheten. I regeringsformen anges att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns. Den högre utbildningens frihet kommer inte till uttryck i 1 kap. 6 § högskolelagens lydelse. När principbestämmelsen om akademisk frihet infördes i högskolelagen angavs dock i förarbetena att bestämmelsen gav stöd till fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning i såväl forsknings- som undervisningssituationer. När man talar om akademisk frihet i relation till det svenska regelverket för högskolan inkluderas alltså även studenterna.¹¹⁷ Ser man till frågan internationellt finns det i flera andra länder inte bara ett uttryckligt lagligt skydd för forskningens frihet utan även för den högre utbildningens frihet (se avsnitt 6.4.1).

I *Styr- och resursutredningen* som låg till grund för införandet av principen om akademisk frihet diskuterades utbildningens frihet. Det fördes ett resonemang om att likt forskningen, som inte kan styras till enbart lämpliga resultat, måste även utbildning ha det fria kun-

¹¹³ Prop. 1976/77:59, s. 45.

¹¹⁴ Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 197.

¹¹⁵ Prop. 2020/21:60, s. 130.

¹¹⁶ 1 kap. 3 a § högskolelagen (1992:1434).

¹¹⁷ Se bl.a. prop. 2020/21:60, s. 131; Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 202.

skapssökandet som grund för sitt nödvändiga bidrag till samhället. Även om den enskilda högskolelärarens frihet att utforma undervisning i praktiken är mer begränsad än forskarens frihet kan det finnas ett värde i att i lag markera att varken staten eller lärosätet kan detaljreglera undervisningens innehåll.¹¹⁸ Någon bestämmelse till skydd för utbildningens frihet remitterades dock inte. Några remissinstanser¹¹⁹ påpekade detta och förde fram att den generella principbestämmelsen om akademisk frihet behöver kompletteras med specifika principer för utbildningens frihet på samma sätt som principerna för forskningens frihet. Regeringen konstaterade dock att villkoren för hur verksamheten bedrivs skiljer sig åt. För utbildningen gäller särskilda krav, kopplat till bland andra studenternas rättssäkerhet, vilket innebär att utbildningen är mer reglerad än forskningen. Regeringen konstaterade också att införandet av en principbestämmelse om akademisk frihet inte innebär någon förändring i detta avseende och slog sedan fast att det är av vikt att på ett principiellt plan markera att den akademiska friheten bör främjas och värnas i båda verksamheterna. I propositionen angavs också att för utbildningens del innebär det till exempel att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella, resultat lyftas fram. Både lärare och studenter, i ömsesidig respekt, har ett ansvar för att främja och värna en sådan kultur.¹²⁰

Av högskolelagen framgår att högre utbildning ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet.¹²¹ Verksamheten ska också bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.¹²² Här följer den svenska lagstiftningen det som också lyfts fram i internationell rätt och i andra icke juridiskt bindande regleringar, nämligen att utbildningen ska skyddas från tankesätt som inte har stöd i vetenskaplig kunskap.¹²³ Indirekt finns alltså även till följd av dessa bestämmelser ett skydd för den akademiska friheten i utbildningen.

¹¹⁸ SOU 2019:6, s. 160–162. Se också SOU 1996:21, s. 31–32 om att akademisk frihet i utbildning och forskning ansetts vara självklara med en mer eller mindre klart definierad gräns för vad statsmakter och lärosätesledningar beslutar.

¹¹⁹ Bl.a. Uppsala universitet och Vetenskapsrådet.

¹²⁰ Prop. 2020/21:60, s. 131.

¹²¹ 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

¹²² 1 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434).

¹²³ Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 197.

5.5.3 Gemensamma bestämmelser för utbildningen

I högskolelagen finns flera gemensamma bestämmelser för utbildningen. Det anges bland annat att högskolorna ska främja hållbar utveckling, jämställdhet, internationalisering som stärker utbildning och forskning, breddad rekrytering och livslångt lärande i all sin verksamhet.¹²⁴ Det anges även närmare bestämmelser om bland annat vilka utbildningsnivåer som finns och vad som ska känneteckna utbildningen på respektive nivå. Nivåbeskrivningarna tydliggör vilka kunskaper, färdigheter och förmågor utbildning på respektive nivå ska utveckla hos studenterna.¹²⁵ Vidare anges att examina avläggs på dessa utbildningsnivåer och att regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas.¹²⁶ Denna reglering finns i högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen (se avsnitt 5.6.1).

Av högskolelagen framgår också studenternas rätt att utöva inflytande över utbildningen liksom att högskolorna ska verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.¹²⁷ Studenter har rätt att fritt välja utbildning. Högskolorna ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna så långt det kan ske med hänsyn till gällande kvalitetskrav.¹²⁸ Utbildningsutbudet vid svenska universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.¹²⁹

5.6 Högskoleförordningen

Högskoleförordningen ger närmare instruktioner för de statliga högskolornas verksamhet och fyller ut bestämmelserna i högskolelagen.

Här redogörs för och diskuteras ett urval av bestämmelserna. Andra aktuella bestämmelser för den akademiska friheten och dess förutsättningar redogörs för i andra delar av betänkandet i sitt sammanhang. Det gäller till exempel reglerna kring god forskningssed, som diskuteras nedan i avsnitt 5.9.1, och bestämmelser om discipli-

¹²⁴ 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434).

¹²⁵ 1 kap. 8–9 a §§ högskolelagen (1992:1434).

¹²⁶ 1 kap. 10 a § högskolelagen (1992:1434).

¹²⁷ 1 kap. 4 a § högskolelagen (1992:1434).

¹²⁸ 4 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434).

¹²⁹ Regeringsbeslut, U2026/00185, *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*.

nära åtgärder mot studenter, som vi redogör för och analyserar i avsnitt 7.2.2 och 10.2.4.

5.6.1 Examensordningen och utbildningens innehåll

I högskoleförordningen finns flera bestämmelser om utbildningen vid lärosätena. De fyller ut de allmänna bestämmelserna om utbildningen som finns i högskolelagen. Det rör sig om bestämmelser kring utbildningens omfattning, studievägledning och examina.¹³⁰

Den reglering som ofta diskuteras i samband med akademisk frihet och utbildningens frihet är examensordningen, som reglerar examensmålen. Examensordningen¹³¹ utgör bilaga 2 till högskoleförordningen och innehåller regeringens föreskrifter om vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning). I examensordningen anges för varje examen dess benämning, omfattning, mål, krav på självständigt arbete och, för vissa utbildningar, ytterligare specifika krav.¹³² Olika examina är reglerade i olika hög grad genom examensordningen. Antalet mål varierar från ungefär knappt tio för generella examina, till ungefär 15 för yrkesexamina. Det finns också särskilda förordningar med avvikande regler från examensordningen som gäller utbildningar och examina för lärare och pedagogisk personal.¹³³

Examensordningens uppdelning av utbildningsnivåer på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå följer av Bolognaprocessen.¹³⁴ Bolognaprocessen bygger på Bolognadeklarationen och har som mål

¹³⁰ 6 kap. högskoleförordningen (1993:100).

¹³¹ Examensordningen anger ett femtiotal generella och yrkesexamina. Förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan anger ytterligare generella examina och yrkesexamina.

¹³² Bilaga 4 till högskoleförordningen samt förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan innehåller ytterligare krav för där särskilt reglerade generella och yrkesexamina.

¹³³ Förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen, förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen, förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, förordningen (2021:1336) om försöksverksamhet med kompletterande pedagogisk utbildning som leder till grundlärarexamen eller ämneslärarexamen och förordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.

¹³⁴ Ds 2003:4, *Magisterexamen i internationell belysning*, s. 91.

att göra Europa till ett sammanhållet område för högre utbildning.¹³⁵ Av denna följer också att det ska finnas särskilda lärandemål för de olika examina.¹³⁶

På varje lärosäte regleras därefter utbildningen närmare genom utbildningsplaner för program och kursplaner för kurser. I högskoleförordningen anges att det ska finnas kurs- och utbildningsplaner för varje kurs och utbildningsprogram och vad de ska innehålla. Kursplaner ska innehålla information om kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet och formerna för bedömning av studenternas prestationer. Utbildningsplanen ska innehålla de kurser som programmet omfattar och kraven på särskild behörighet.¹³⁷ Det är lärosätena själva som beslutar om innehållet i kurs- och utbildningsplanerna. Dessa beslut fattas i regel av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens enligt 2 kap. 6 § högskolelagen inom de ramar som ställs upp i examensordningen. Utbildnings- och kursplaner betraktades tidigare som bindande föreskrifter som ska följas av såväl lärare som studenter.¹³⁸ Efter ett ställningstagande från JO 2022 är det dock oklart vilken status kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner har. UKÄ inväntar ett förtydligande från regeringen i frågan.¹³⁹

5.6.2 Anställningar inom högskolan

Högskolesektorn har ett antal tidsbegränsade anställningar som är reglerade i högskoleförordningen: biträdande lektor, adjungerad professor, gästprofessor, lärare inom konstnärlig verksamhet och doktorand.¹⁴⁰ Högskolan har fler tidsbegränsade anställningar jämfört med andra samhällssektorer. De anställningar som är unika för högskolan är de som ofta ses som en naturlig del av den akademiska

¹³⁵ Universitet- och högskolerådet, "Bolognaprocessen – det europeiska området för högre utbildning".

¹³⁶ Ds 2004:2, *Högre utbildning i utveckling – Bolognaprocessen i svensk belysning*, s. 83 f.

¹³⁷ 6 kap. 14–17 §§ högskoleförordningen (1993:100).

¹³⁸ Universitetskanslersämbetet (2020). *Rättssäker examination. Fjärde upplagan*, s. 23. Av högskoleförordningen framgår att det för utbildningsprogram ska finnas utbildningsplaner med följande innehåll: de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs. (6 kap. 7 och 16 §§) Kurser kan ha kursplaner med följande innehåll: kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs. (6 kap. 14 och 15 §§).

¹³⁹ Universitetskanslersämbetet (2024c). *Föreskrifter inom högskolan – en vägledning*, s. 11.

¹⁴⁰ 4 kap. 9–12 a §§ och 5 kap. 7 § högskoleförordningen (1993:100).

karriärtrappan. Dessa regleras i högskoleförordningen och i kollektivavtal. När anställningarna inom högskolan avreglerades genom autonomireformen 2011 fick lärosätena själva bestämma vilka befattningar som ska finnas och vad de ska innehålla.¹⁴¹ Lärarkategorierna professor och lektor är fortfarande reglerade. Den tidsbegränsade anställningen biträdande lektor tillkom i högskoleförordningen den 1 oktober 2017.¹⁴²

I 4 kap. 3–7 §§ högskoleförordningen finns vidare bestämmelser om anställningar av professorer, lektorer och biträdande lektorer. Huvudregeln ska vara att lärare anställs med tillsvidareanställning enligt lagen om anställningsskydd (LAS).¹⁴³ Särskilda regler om tidsbegränsade anställningar, som avviker från LAS, finns i högskoleförordningens 4 kap. 10–12 a §§ för lärare inom konstnärlig verksamhet, adjungerade professorer, gästprofessorer och biträdande lektorer. Professorer hade tidigare ett särskilt anställningsskydd som innebar en tjänst utan tidsbegränsning. Särregleringen i högskolelagen grundades i att den särskilda tryggheten hade en väsentlig betydelse för integriteten i forskning och utbildning. Den upphävdes 1 januari 1999 med motiveringen att allmänt tillämpliga regler i främst LAS ansågs tillräckliga.¹⁴⁴

Lärare inom konstnärliga utbildningar har länge haft särskilda regler med tidsbegränsade anställningar. Skälet till detta har angetts vara att dessa utbildningar kräver kontinuerlig förnyelse.¹⁴⁵ Tidsbegränsade anställningar för adjungerade professorer och gästprofessorer motiveras av att de har stor betydelse för högskolornas samverkan med det omgivande samhället. Ett annat skäl är att det ger lärosätena möjlighet att tillfälligt knyta till sig personer med en speciell kompetens.¹⁴⁶

I 5 kap. högskoleförordningen finns särskilda regler för anställning av doktorander. Även dessa anställningar är tidsbegränsade.¹⁴⁷ En doktorand är en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå.¹⁴⁸ Högskoleförordningen reglerar att den som är anställd som doktorand främst ska ägna sig åt sin egen utbildning. Upp

¹⁴¹ Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UtbU23, rskr. 2009/10:337.

¹⁴² Universitetskanslersämbetet (2025). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2025*, 2025:11, s. 101.

¹⁴³ Prop. 2009/10:149, s. 73.

¹⁴⁴ Se prop. 1997/98:1, *Förslag till statsbudget för år 1998*, Utgiftsområde 16, s. 13, 111–113.

¹⁴⁵ Prop. 2009/10:149, s. 75.

¹⁴⁶ Prop. 2009/10:149, s. 75.

¹⁴⁷ 5 kap. 7 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁴⁸ 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100).

till 20 procent av fulltid får dock ägnas åt att arbeta med utbildning, forskning, konstnärlig forskning och administration.¹⁴⁹

Postdoktor är en tidsbegränsad anställning som ska utlysas och i normalfallet vara heltid i minst två och högst tre år. Arbetsuppgifterna ska bestå av minst 80 procent forskning.¹⁵⁰

Den som är anställd som forskare eller lärare vid ett statligt lärosäte omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Lagen bygger på den grundläggande principen att anställningar i statlig verksamhet bara ska fästa hänseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.¹⁵¹ LOA reglerar också bisysslor i syfte att inte rubba förtroendet för arbetstagares opartiskhet i arbetet eller skada myndighetens anseende.¹⁵²

För forskare och lärare vid statliga lärosäten innebär det att beslut om anställning och karriärutveckling ska grunda sig på meriter och kompetens. På så sätt värnar alltså LOA principer som är centrala även för akademisk integritet. I avsnitt 7.2.8 diskuterar vi Överklagandenämnden för högskolan, som överprövar anställningsbeslut inom högskolan.

¹⁴⁹ 5 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁵⁰ Arbetsgivarverket, OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna och Saco-S, *Avtal om tidsbegränsad anställning som postdoktor*, 2021-11-19, gäller från 2022-02-01; Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Introduktion till postdok".

¹⁵¹ 4 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁵² 7 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

Faktaruta: Personal och studenter vid landets lärosäten

Över 400 000 studenter fanns registrerade i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå 2025. Personalen vid landets lärosäten bestod av knappt 70 000 personer, motsvarande 55 500 heltids-ekvivalenter. Drygt 59 procent av dessa (knappt 33 000 heltids-ekvivalenter) utgjordes av forskande och undervisande personal. Det gör universitet och högskolor till den största statliga arbetsgivaren.¹⁵³ Totalt 4 870 personer hade en meriteringsanställning, och av dessa var huvuddelen anställda som postdoktorer (78 procent) eller biträdande lektorer (21 procent).¹⁵⁴

Hösten 2025 fanns det totalt 17 600 doktorander vid svenska universitet och högskolor (motsvarande 10 500 heltidsekvivalenter), 56 procent av dem ägnade sig åt forskarstudier på heltid. 70 procent av doktoranderna hade en doktorandanställning, 21 procent bedrev sin forskarutbildning inom ramen för en anställning utanför högskolan. Stipendier utgör 3 procent av finansieringen av forskarutbildningen.¹⁵⁵

Sedan slutet av 1970-talet har antalet kvinnor varit i majoritet bland studenterna i högskolan. Kvinnor och män väljer olika utbildningar och kvinnorna tar examen snabbare. Sedan några år tillbaka är kvinnor i majoritet också bland doktorander. Bland professorer var andelen kvinnor 34 procent år 2025 och andelen män 66 procent. År 2005 var andelen kvinnor som var professorer knappt 20 procent. Den sociala snedrekryteringen består och social bakgrund påverkar fortfarande vilka som väljer högskolestudier. Ju högre utbildning föräldrarna har, desto större är sannolikheten att både kvinnor och män börjar studera på högskolan. Kvinnor har dock högre övergång till högskolan i alla sociala grupper.¹⁵⁶

¹⁵³ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 14, 98. I statistiken ingår även enskilda utbildningsanordnare. Könsfördelningen för högskolans personal är totalt sett relativt jämn – 55 procent var kvinnor och 45 procent var män 2025. Bland forskande och undervisande personal var 48 procent kvinnor och 52 procent män. Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 98–99.

¹⁵⁴ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 106.

¹⁵⁵ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 88–89.

¹⁵⁶ Universitetskanslersämbetet, "Jämställdhet i statistiken"; Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 101.

5.7 Internationell och europarättslig reglering

Akademisk frihet är i sig själv en rättighet i EU-rätten och i vissa andra länders grundlagar, se vidare kapitel 6. Den återfinns också som en rättighet i de internationella åtaganden som Sverige ingått. Till detta kommer även skydd för yttrandefriheten i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)¹⁵⁷ samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga)¹⁵⁸. Även informationsfriheten, mötesfriheten och rätten till utbildning i dessa nämnda internationella rättsakter har betydelse för hur den akademiska friheten förverkligas. I EU:s rättighetsstadga återfinns den akademiska friheten särskilt i artikel 13.

Akademisk frihet är inte uttryckligen reglerad i en specifik FN-konvention, men dess olika delar skyddas genom flera centrala mänskliga rättigheter som ingår i internationella konventioner som Sverige har ratificerat. Till dessa hör rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet, rätten till utbildning och rätten att utveckla, sprida och ta del av vetenskap.

Sverige är dualistiskt, vilket innebär att internationella överenskommelser binder Sverige folkrättsligt. För att överenskommelserna ska bli direkt tillämpliga i den nationella jurisdiktionen krävs dock att riksdagen fattat beslut om detta.¹⁵⁹ Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och Förenta nationernas Barnkonvention är i dag svenska lagar¹⁶⁰ och har därmed en särskild position i det svenska rättighetsskyddet. Denna dualistiska ordning gäller dock inte EU-rätten, där rättsakter blir direkt tillämpliga i svensk rätt enligt de regler som uppställs i EU-rätten.¹⁶¹

¹⁵⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, undertecknad i Rom, 4 november 1950.

¹⁵⁸ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

¹⁵⁹ Bring, Ove (2012). "Monism och dualism i går och i dag", i Stern, Rebecca & Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, s. 16–36.

¹⁶⁰ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁶¹ Dessa frågor behandlas av Ruotsi, Mikael (2020). *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt. Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, kap. 4. Se också Carlsson, Anni (2024). *Constitutional Protection of Expression in the Age of Social Media. A Comparative Study*, Uppsala universitet, kap. 6.

5.7.1 Europeiska unionen

Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter

Akademisk frihet skyddas uttryckligen i artikel 13 EU:s rättighetsstadga:

Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria. Den akademiska friheten ska respekteras.¹⁶²

Rättigheten härleds i första hand ur tanke- och yttrandefriheten vilket framgår av förklaringarna till stadgan.¹⁶³ Stadgan är del av EU:s primärrätt, det vill säga EU:s grundläggande rättsregler och fördrag, och därmed bindande för Sverige. När EU-rätten berörs eller är tillämplig ska artikel 13 respekteras. Det kan handla om forskningsfinansiering, dataskydd samt fri rörlighet för lärare, forskare och studenter. Alla delar av det allmänna är bundna av detta, således även staten.¹⁶⁴ Begränsningar av den akademiska friheten i artikel 13 får endast ske genom lag, när det finns ett legitimt syfte och begränsningarna måste då vara legitima och proportionerliga. Begränsningarna måste utformas med respekt för människans värdighet.¹⁶⁵

EU-domstolen har i flera fall berört artikel 13.¹⁶⁶ Det mest uppmärksammade målet är mål C-66/18 *Kommissionen mot Ungern*.¹⁶⁷ Rättsfallet handlade om en nyantagen högskolelag som reglerade villkoren för att utländska utbildningsinstitut, bland annat Central European Universities (CEU), skulle få verka i Ungern. EU-domstolen ansåg att frågan berörde den inre marknaden och EU:s kom-

¹⁶² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

¹⁶³ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, (2007/C 303/02), s. 22.

¹⁶⁴ Artikel 51 EU:s rättighetsstadga samt s. 32 i förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna.

¹⁶⁵ Institutet för mänskliga rättigheter (2026), s. 154.

¹⁶⁶ Sedan årtionden tillbaka är frågan om ömsesidigt erkännande av examsbevis och yrkesexamina en del av unionsrätten, se t.ex. mål C-153/02 *Valentina Neri mot European School of Economics* (ESE Insight World Education System Ltd). EU-domstolen har också börjat tillämpa begreppet institutionell autonomi och därigenom etablerat en hög skyddsnivå för att värna akademiska institutioners frihet. Denna standard kan användas för att bedöma de krav som politiska beslutsfattare ställer på akademien (Kovács, Kriszta [2024], "Academic Freedom in Europe: Limitations and Judicial Remedies", i *Global Constitutionalism*, nr 14, 2024, s. 1).

¹⁶⁷ Mål C-391/20 *Cilevics* handlade om huruvida etableringsfriheten (artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) hindrar att en medlemsstats lagstiftning ålägger universitet och högskolor en skyldighet att uteslutande ge undervisning på den medlemsstatens officiella språk. EU-domstolen ansåg att etableringsfriheten inte gjorde det i den mån en sådan lagstiftning är motiverad av hänsyn till ändamål avseende skyddet för medlemsstatens nationella identitet, det vill säga att den är nödvändig och proportionerlig i förhållande till skyddet för det legitima mål som eftersträvas.

petens när det gällde marknaden för privat utbildning, något som är en del av den exklusiva kompetensen.¹⁶⁸ Frågan i målet var om ungersk lagstiftning var förenlig med EU-rätten. Eftersom Ungern hade utformat sin lagstiftning om högre utbildning på ett mycket komplicerat sätt, omöjliggjordes för utländska lärosäten att verka i Ungern. Det gällde både de lärosäten som redan var etablerade och de som eventuellt skulle vilja etablera sig i landet.¹⁶⁹ I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges i artikel 57 att etableringsfriheten ska förverkligas på ett icke diskriminerande sätt. Detta följer också av direktiv 2006/123 om tjänster i EU:s inre marknad.¹⁷⁰

I domen underströk EU-domstolen att den akademiska friheten består av institutionella, organisatoriska och finansiella dimensioner som i sig kräver självständighet och självbestämmande. Dessa dimensioner är nödvändiga förutsättningar för utbildning och forskning. Domstolen hänvisade också till internationella avtal och det folkrättsliga skyddet för mänskliga rättigheter i internationell rätt och påpekade att akademisk frihet är en individuell rättighet. EU-domstolen hänvisade till Europadomstolens praxis rörande artikel 10 (*Hasan Yazici mot Turkiet* samt *Mustafa Erdogan m.fl. mot Turkiet*) och förklarade att den akademiska friheten är kopplad till bland annat yttrandefriheten.¹⁷¹ Domstolen förklarade med hänvisning till *Mustafa Erdogan m.fl. mot Turkiet*, p. 40, att den

akademiska friheten, såväl inom forskning som inom utbildning [ska] garantera yttrandefrihet och handlingsfrihet, frihet att sprida uppgifter liksom frihet att utan begränsningar söka och sprida kunskap och sanning. Denna frihet är inte begränsad till akademisk eller vetenskaplig forskning, utan omfattar även friheten för akademiskt verksamma personer att fritt uttrycka sin ståndpunkt och sina åsikter.

Domstolen underströk dock att man likt Generaladvokaten i fallet önskade ge den akademiska friheten en vidare innebörd än den som framgår i Europadomstolens praxis. Här hänvisar EU-domstolen till

¹⁶⁸ Med exklusiv kompetens menas den kompetens som endast EU har enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 3. För en beskrivning av EU:s kompetens rörande utbildning och forskning, se Reichel, Jane, "Transparency in EU Research Governance? A Case Study on Cross-border Biobanking", i Lind, Anna-Sara, Reichel, Jane & Österdahl, Inger (red.), *Information and Law in Transition. Freedom of Speech, the Internet, Privacy and Democracy in the 21st Century*, s. 360 ff; Lind, Anna-Sara (2014). "Forskningens frihet", i Åhman, Karin, (red.) *De Lege – juridiska fakultetens årsbok 2014*, RF 40 år, s. 151–163.

¹⁶⁹ Mål C-66/18, p. 21–25.

¹⁷⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

¹⁷¹ Mål C-66/18, p. 224.

Europarådets parlamentariska församlings resolution 1762 (2006) *Den akademiska friheten och universitetens självständighet* och Unescos rekommendation om villkoren för lärare inom högre utbildning (1997).¹⁷² Det följer av dessa dokument att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension eftersom det är en grundläggande förutsättning för att bedriva utbildning och forskning att ingå i en infrastruktur. Det institutionella uttrycket för akademisk frihet är självständighet vilket utgör ett nödvändigt villkor för att lärare och lärosäten ska kunna utföra sitt uppdrag. I Unescos rekommendation från 1997 anges också att det åligger medlemsstaterna att skydda lärosätenas självständighet från alla typer av hot, oavsett varifrån dessa kommer. Genom dessa hänvisningar menar domstolen att åtgärderna som vidtogs i Ungern kunde äventyra den verksamhet som utländska högre utbildningsinstitutioner bedrev i Ungern. Akademiskt verksamma personer riskerade att berövas den självständiga infrastruktur som är nödvändig för att kunna bedriva forskning och utbildning. Det i sin tur, menade EU-domstolen, var av sådan art att den akademiska friheten i artikel 13 EU:s rättighetsstadga skulle kunna begränsas.¹⁷³

Men även friheten att inrätta utbildningsinstitutioner och näringsfriheten (artiklarna 14.3 respektive 16 EU:s rättighetsstadga) ansågs ha blivit begränsade av de ungerska åtgärderna. Friheten att inrätta utbildningsinstitutioner, såväl offentliga som privata, utgör en av aspekterna av friheten att inrätta och driva verksamhet. Rättigheterna prövades därför tillsammans och domstolen fann att det var osäkert eller rentav omöjligt att inrätta en högre utbildningsinstitution i Ungern, eller att fortsätta att driva en redan existerande.¹⁷⁴

De detaljerade krav som den ungerska lagstiftningen ställde innebar enligt domstolen en inskränkning av CEU:s självständighet och utgjorde diskriminering på grund av nationalitet. Åtgärden bedömdes dessutom vara i strid med fördraget om Europeiska unionen eftersom den varken kunde anses vara proportionerlig eller nödvändig. För att begränsa artiklarna i rättighetsstadgan krävs nämligen att åtgärderna är föreskrivna i lag, ligger i linje med ett angeläget samhällsintresse som erkänns av unionen, eller att det behövs för att

¹⁷² Mål C-66/18, p. 226–227.

¹⁷³ Mål C-66/18, p. 227–228.

¹⁷⁴ Mål C-66/18, p. 229–234.

skydda andra människors rättigheter och friheter samt att åtgärderna är proportionerliga.¹⁷⁵

Även artikel 14 i EU:s rättighetsstadga är således relevant när det handlar om förverkligandet av den akademiska friheten. Av artikeln framgår bland annat att var och en har rätt till utbildning och tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. I artikel 14.3 anges att friheten att inrätta utbildningsinstitutioner med iakttagande av de demokratiska principerna ska respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. Akademisk frihet enligt artikel 13 kan ses som en nödvändig förutsättning för att rätten till utbildning i artikel 14 ska kunna förverkligas fullt ut.

Andra grundläggande rättsregler och fördrag

Friheten att inrätta utbildningsinstitutioner, offentliga eller privata, garanteras som en av aspekterna i friheten att inrätta och driva verksamhet (artikel 14.3 och artikel 16 EU:s rättighetsstadga, samt etableringsfriheten, artikel 57 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Den begränsas dock av respekten för de demokratiska principerna och ska utövas i enlighet med nationell lagstiftning. Noteras bör att just på utbildningsområdet finns en stor mängd överenskommer och regleringar som berör den akademiska frihetens förverkligande. På forskningsområdet har EU och medlemsstaterna delad befogenhet (artikel 4 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). När det gäller utbildning har unionen rätt att vidta åtgärder för att samordna, stödja eller komplettera medlemsstaternas åtgärder (artikel 6), vilket skett i fråga om förordningarna som reglerar Erasmus+¹⁷⁶ och Horizon Europe¹⁷⁷.

I fråga om Horizon Europe anges att för att garantera vetenskaplig spetskompetens, och i linje med artikel 13 i stadgan, bör programmet främja respekten för den akademiska friheten i alla länder som mottar finansiering från programmet (skäl 72). Erasmus+ påpekar

¹⁷⁵ Om begränsningar av rättigheter i EU:s rättighetsstadga se artikel 52 EU:s rättighetsstadga. Se vidare punkterna 132, 138, 154, 155, 240–242 i domen för EU-domstolens bedömning.

¹⁷⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/817 av den 20 maj 2021 om inrättande av Erasmus+: Unionens program för utbildning, ungdom och idrott samt om upphävande av förordning (EU) nr 1288/2013.

¹⁷⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/695 av den 28 april 2021 om inrättande av Horizont Europa – ramprogrammet för forskning och innovation, om fastställande av dess regler för deltagande och spridning och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1290/2013 och (EU) nr 1291/2013.

betydelsen av akademisk frihet när det gäller utbyten mellan institutioner (p. 38). Stadgan lyfts särskilt fram i punkt 64 där det anges att förordningen respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i stadgan. Det anges vidare att det i enlighet med artikel 13 i stadgan också bör säkerställas att den akademiska friheten respekteras av de länder som mottar medel enligt programmet.

Demokrati och rättsstat har lyfts fram som beståndsdelar av de grundläggande värderingarna inom Europeiska unionen.¹⁷⁸ I artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen pekas de grundläggande värdena ut enligt följande:

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Här nämns inte akademisk frihet, men akademisk frihet finns med som en mänsklig rättighet och som en av de friheter som står med i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kopplingen mellan demokrati och utbildning innebär att den akademiska friheten är central för att förverkliga skyddet för demokratin. Därför kan akademisk frihet också sägas ingå i de grundläggande värdena.¹⁷⁹ Kopplingen till rättsstaten har med åren blivit alltmer tydlig i den unionsrättsliga kontexten i och med att den akademiska friheten skrivits fram i flera olika bindande dokument och uttolkats av såväl EU:s lagstiftare som EU-domstolen. De mekanismer som finns för att skydda rättsstaten medverkar alltså också till att skydda den akademiska friheten.

EU:s lagstiftning i form av förordningar, direktiv och beslut

Förordningarna som reglerar Erasmus+ och Horizon Europe innehåller båda hänvisningar till akademisk frihet i ingresserna. Detta har dock inte inneburit att särskilda åtgärder vidtagits enbart med

¹⁷⁸ Se Ceran, Olga (2025). "The Democratic Justification of Academic Freedom in EU Law: Article 13 of the EU Charter, the Rule of Law Toolbox, and the Scope for EU Action", i *European Constitutional Law Review*. 2025;21(2):300–332.

¹⁷⁹ Ceran (2025), s. 309.

hänvisning till akademisk frihet.¹⁸⁰ Akademisk frihet kombineras i stället med förverkligandet av andra grundläggande fri- och rättigheter som framgår av de grundläggande fördragen och åtgärder som vidtas genom sekundärrättsliga rättsakter.

Ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna tar sig uttryck i att forskning och utbildning faller inom olika sorters kompetensområden. Detta har i sin tur lett till olika forskningsrelaterade initiativ inom EU. I dag påverkar EU-rätten i stort sett alla forskare i Sverige även om påverkan är större inom vissa ämnesområden än inom andra. Forskning inom medicin kringgärdas till exempel av ett större och mer komplext regelverk än forskning inom språk. Flera grundläggande rättigheter aktualiseras om det handlar om biomedicinska forskningsfrågor.¹⁸¹ Etikprövningsförfarandet är mer detaljerat och ställer andra frågor vid biomedicinsk forskning. Ofta är det hantering av känsliga personuppgifter som kommer i fråga och aktualiserar olika sekundärrättsliga regelverk i EU-rätten.¹⁸² Beroende på forskningsfråga och metodval kan således olika rättsliga regelverk komma att aktualiseras.

Europaparlamentet har bett EU-kommissionen att initiera ett lagförslag som ska handla om att främja forskningens frihet.¹⁸³ Som rättslig grund anges artikel 182(5) och artikel 179(1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.¹⁸⁴ Artikel 179 anger att EU har som mål att stärka unionens vetenskapliga och tekniska grund genom att åstadkomma ett europeiskt forskningsområde med fri rörlighet för forskare, vetenskapliga rön och teknik och underlätta alla forskningsinsatser som anses nödvändiga enligt andra kapitel i fördragen. Unionen ska därvidlag komplettera de verksamheter som redan finns i medlemsstaterna (artiklarna 180–181). EU kan bilda företag eller

¹⁸⁰ I ingresserna till dessa två förordningar nämns akademisk frihet, se skäl 72 respektive skäl 64. Förordningstexterna ska tolkas i ljuset av ingressen.

¹⁸¹ I EU:s rättighetsstadga aktualiseras artiklarna 3, 7 och 8.

¹⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 536/2014 om kliniska prövningar av humanläkemedel och om upphävande av direktiv 2011/20/EG; Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (se särskilt artikel 9 och kap. IX). Se också SOU 2018:36.

¹⁸³ Europaparlamentets resolution av den 17 januari 2024 med rekommendationer till kommissionen om främjande av friheten för vetenskaplig forskning i EU (2023/2184(INL)) (C/2024/5713).

¹⁸⁴ Europaparlamentets utkast till förslag till resolution om den kommande rättsakten om det europeiska forskningsområdet (2025/2951(RSP)); Ceran (2025), s. 304.

organisationer för att genomföra unionens program för forskning och teknisk utveckling, ytterst med artikel 187 som rättslig grund.¹⁸⁵

5.7.2 Europarådet

Europarådets uppgift är att främja och skydda mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i sina 46 medlemsstater. Organisationen gör detta bland annat genom att ta fram gemensamma konventioner, som *Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (Europakonventionen) och genom att övervaka att staterna följer sina åtaganden. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) är ett organ inom Europarådet. Domstolens uppgift är att övervaka att Europarådets medlemsstater följer Europakonventionen (se artikel 19).¹⁸⁶

Europadomstolen har i flera avgöranden hänvisat till den akademiska friheten, även om akademisk frihet inte explicit står med i någon av artiklarna i Europakonventionen.¹⁸⁷ Yttrandefriheten i artikel 10 Europakonventionen har visat sig vara central i detta sammanhang. Genom yttrandefriheten tillförsäkras forskare och lärare rätten att få dela åsikter om den organisation som de verkar inom. Yttrandefriheten ger också en rätt för forskare att sprida forskningsresultat (*Mustafa Erdogan m.fl. mot Turkiet*; *Hasan Yazici mot Turkiet*). I fallet *Lombardi Vallauri mot Italien* förklarade Europadomstolen att artikel 10 också inkluderar rätten att få kandidera till universitetsuppsdrag utan att bli särbehandlad på grund av ideologisk övertygelse.¹⁸⁸ Fallet kompletterar domen *Sorguç mot Turkiet* där Europadomstolen fällde Turkiet för att ha kränkt artikel 10 när en universitetslärare inte fått kritisera systemet för befordringar.¹⁸⁹

Det är värt att notera att rätten till utbildning finns inskriven i artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Artikel 2 inkluderar såväl lägre som högre utbildning, men endast den förra

¹⁸⁵ Lind (2014), s. 159.

¹⁸⁶ Se Council of Europe, "Kortfattat om Europarådet".

¹⁸⁷ *Mustafa Erdogan m.fl. mot Turkiet*, nr 346/04 och 39779/04, 27 maj 2014; *Hasan Yazici mot Turkiet*, nr 40877/07, 15 april 2014; *Kula mot Turkiet*, nr 20233/06, 19 juni 2018. Se också Kovács, Kriszta (2024). "Academic Freedom in Europe: Limitations and Judicial Remedies", i *Global Constitutionalism*, nr 14, 2024, s. 8–10. Se också Venedigkommissionen, Council of Europe (2025).

¹⁸⁸ Ansökan nr 39128/05, 20 oktober 2009.

¹⁸⁹ Ansökan nr 17089/03, 23 juni 2009. Se också *Kharlamov mot Ryssland*, nr 27447/07, 8 oktober 2015.

måste vara tillgänglig för alla barn.¹⁹⁰ Tillträde till högre utbildning får begränsas genom inträdesprov till exempel. Europadomstolen har slagit fast att varje stat har stor frihet att bestämma hur urvalet ska gå till.¹⁹¹ Tillträde till högre utbildning får dock inte vägras med hänvisning till skäl som kan anses ovidkommande (*Mürsel Eren mot Turkiet*,¹⁹² *Kiliç mot Turkiet*¹⁹³). Det ansågs inte strida mot Europakonventionen att stänga av en student som vägrade följa ordningsföreskrifter om att inte bära slöja (*Leyla Sahin mot Turkiet*). Det är också värt att notera att just i fråga om högre utbildning finns det större möjligheter att stänga av studenter på grund av disciplinära skäl (*Yanasik mot Turkiet och 24515/94 mot Turkiet*). Europadomstolen ansåg dock inte att det var godtagbart att stänga av studenter under två terminer för att de framställt önskemål om att få undervisning i kurdiska språket (*Irfan Temel m.fl. mot Turkiet*).¹⁹⁴

Europarådets parlamentariska församling antog år 2006 *Recommendation 1762 (2006) on Academic freedom and university autonomy*. I artikel 4 anges såväl den individuella (punkt 1) som den institutionella akademiska friheten (punkt 2).

Inom Europarådet har en mängd konventioner, rekommendationer och riktlinjer tagits fram med bäring på forskningsverksamhet, såväl direkt som indirekt. Konventioner är bindande för forskare i Sverige när Sverige ratificerat dem. Exempel på detta är Europarådets konvention om dataskydd¹⁹⁵ och Europarådets sociala stadga¹⁹⁶. Sverige har vidare undertecknat, men ännu inte ratificerat, Biomedicinkonventionen¹⁹⁷. Denna får dock betydelse i uttolkningen av rättigheter och anges ofta i svenskt lagstiftningsarbete trots att den inte ratificerats.¹⁹⁸

¹⁹⁰ Danelius, Hans, Danelius, Johan, Bull, Thomas & Cameron, Iain (2023). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 742.

¹⁹¹ *Tarantino m.fl. mot Turkiet*, nr 51122/99, 26 februari 2002.

¹⁹² Ansökan nr 60856/00, 7 februari 2006.

¹⁹³ Ansökan nr 22492/93, 28 mars 2003.

¹⁹⁴ Danelius, m.fl. (2023), s. 745.

¹⁹⁵ Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter (ETS nr 108).

¹⁹⁶ Europeiska sociala stadgan (ETS nr 035).

¹⁹⁷ Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (ETS nr 164).

¹⁹⁸ Se till exempel SOU 2017:40.

5.7.3 Förenta nationerna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

I Förenta nationernas (FN) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna anges att var och en har rätt att få ta del av vetenskapens framsteg och förmåner (artikel 27). I detta ingår en rätt för allmänheten, forskare och lärare att ta del av vetenskapliga resultat.¹⁹⁹

I artikel 27.2 anges att var och en har rätt till skydd för de ideella och materiella intressen som härrör från vetenskapliga, litterära och konstnärliga verk till vilka han eller hon är upphovsman. Förklaringen anses i dag ha sedvanerättslig status. I många internationella konventioner hänvisas det till förklaringen som således kommit att tjäna som inspiration för arbetet med bindande mänskliga rättigheter både regionalt och globalt. I förklaringen stadgas också tankefriheten (artikel 18) samt yttrandefriheten och åsiktsfriheten (artikel 19). Artikel 19 preciserar att var och en har rätt att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser. I artikel 26 tas rätten till utbildning upp. Där anges att den högre utbildningen ska vara öppen för alla med hänsyn till deras förmåga.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Den allmänna förklaringen antogs år 1948 och det kom att dröja närmare 30 år till dess att konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter trädde i kraft (1976).

I artikel 15 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter erkänns forskningens frihet, vilket utvecklar det som anges i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.²⁰⁰ Av artikeln följer att konventionsstaterna ska erkänna rätten för var och en att ta del av vetenskapliga framsteg och deras tillämpning (artikel 15.1 b)) samt åtnjuta det skydd för ideella och mate-

¹⁹⁹ Artikel 27.1, Förenta nationerna, Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna (10 december 1948).

²⁰⁰ Lind (2014); Jonsson Cornell & Marcusson (2022), s. 193–194.

riella intressen som härrör från vetenskaplig, litterär och konstnärlig framställning som han eller hon är upphovsman till (15.1.c)²⁰¹.

Det följer av artikel 15.2 att konventionsstaternas åtgärder för att till fullo trygga denna rätt ska innefatta de nödvändiga åtgärderna för att bibehålla, utveckla och sprida vetenskap och kultur. Vidare ska konventionsstaterna respektera den frihet som är nödvändig för forskning och skapande verksamhet (artikel 15.3). Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i en kommentar utvecklat innebörden i artikel 15.3. Forskare ska skyddas från otillbörlig påverkan vid sina självständiga bedömningar. Vidare ska olika former av forskningsfinansiering, exempelvis från privata företag, inte användas på ett sådant sätt att forskningen påverkas otillbörligt eller att forskningens frihet begränsas.²⁰²

Artikeln innebär vidare enligt kommittén att forskare ska få skapa oberoende forskningsinstitutioner samt själva få definiera målen med forskningen och vilka metoder som ska användas. Vidare ska forskare få vara fria att öppet ifrågasätta det etiska värdet i vissa projekt samt få dra sig ur forskningsprojekt om deras samvete så kräver. Här lyfts alltså forskningsintegriteten in som en faktor i den akademiska friheten. Forskare ska också själva får välja vilka de vill samarbeta med såväl nationellt som internationellt. I kommentaren understryks också att vetenskapliga data och analyser ska delas med politiska beslutsfattare och allmänheten när så är möjligt.²⁰³

Betydelsen av öppen vetenskap lyfts fram som en del av staternas skyldighet att ta steg för att vetenskapen ska utvecklas, bevaras och spridas. När det är allmänna medel som bekostar forskningen ska också forskningsresultat och forskningsdata vara tillgängliga för allmänheten.²⁰⁴ Enligt artikel 15.4 ska konventionsstaterna erkänna de fördelar som följer av att det internationella samarbetet och de internationella förbindelserna på vetenskapens och kulturens områden uppmuntras och utvecklas.

Även rätten till utbildning ingår i konventionen om ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter, närmare bestämt i artikel 13 och

²⁰¹ General Comment No. 17: "The right of everyone to benefit from the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author." (Article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant), 12 January 2006 (E/C.12/GC/17).

²⁰² General comment no. 25 (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 30 April 2020 (E/C.12/GC/25), p. 13 och p. 44.

²⁰³ General comment no. 25 (2020), p. 13.

²⁰⁴ General comment no. 25 (2020), p. 16.

artikel 14 (rätten till skolgång). Konventionen uttolkas av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter genom bland annat så kallade allmänna kommentarer. Kommittén framhåller i sin allmänna kommentar till just artikel 13 skriven år 1999 att rätten till utbildning inte kan förverkligas utan akademisk frihet för både lärare och studenter.²⁰⁵

Viktigt att notera är att konventionens rättigheter endast kan bli föremål för begränsningar som anges i lag. Det kan då endast ske i den utsträckning som det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle (artikel 4).

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Av betydelse för den akademiska frihetens förverkligande är dessutom tanke- och samvetsfriheten i artikel 18 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt yttrandefriheten som garanteras i artikel 19.²⁰⁶ Artikel 19 skyddar alla sorters åsikter och yttranden, även vetenskapliga. Artikeln inkluderar också informationsfriheten. Kommittén som har till uppgift att uttolka artikeln har understrukt att begränsningar måste föreskrivas i lag, vara nödvändiga och proportionerliga och möta de krav som anges i artikel 19.3.²⁰⁷ Kommittén understryker att vetenskapliga framsteg inte får användas som en tillåten begränsning av yttrande- och informationsfriheten.²⁰⁸ Unesco-rekommendationen rörande lärare vid högre utbildningsinstitutioner (se strax nedan under Unesco) bygger vidare på den individuella rättighet som yttrandefriheten i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter innebär.²⁰⁹ FN:s särskilda

²⁰⁵ FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General Comment no 13 (1999), The Right to Education. (article 13 of the Covenant), 8 December 1999 (E/C.12/1999/10), p. 38–40.

²⁰⁶ General comment no. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression, 12 September 2011 (CCPR/C/GC/34).

²⁰⁷ General comment no 34, p. 20–22.

²⁰⁸ General comment no 34, p. 30.

²⁰⁹ Unesco (1997). *Recommendation concerning the Status of Higher-education Teaching Personnel. Adopted by the General Conference at its twenty-ninth session*, Paris, 21 October–12 November 1997.

rapportörer har också lyft betydelsen av forskning och akademi för förverkligandet av andra rättigheter.²¹⁰

FN:s råd för mänskliga rättigheter

FN:s råd för mänskliga rättigheter antog den 31 maj 2024 *Principles for implementing the right to academic freedom*.²¹¹ Dokumentet är resultatet av en arbetsgrupp som tillsattes i kölvattnet av att FN:s särskilda rapportör för yttrandefrihet uppmärksammade hur akademisk frihet skyddas i den internationella rätten. I dokumentet anges nio principer som utgår från att akademisk frihet är en mänsklig rättighet som omfattar forskning, utbildning, lärande och kunskapsspridning. Principerna betonar att akademisk frihet förutsätter institutionell autonomi, yttrandefrihet inom och utanför akademien, tillgång till information samt frihet att röra sig och samarbeta internationellt. Det framhålls också att akademisk frihet gäller på alla utbildningsnivåer och omfattar såväl studenter som anställda. Slutligen understryks att ansvaret för att respektera, skydda och främja akademisk frihet delas av staten, lärosätena och det omgivande samhället. I två bilagor omnämns dels vilka överväganden som kan göras i förverkligandet av akademisk frihet (bilaga 1), dels praktiska råd till stater, regeringar, lärosäten, personal och studenter som kan användas för att förbättra förverkligandet av den akademiska friheten i praktiken.

Unesco

Unesco har de senaste decennierna antagit ett antal rekommendationer som har betydelse för den akademiska friheten.²¹² Rekommendationer är folkrättsligt inte bindande traktater utan räknas till så kallad *soft law*. Även om de inte är bindande för rättstillämparen

²¹⁰ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, A/HRC/29/32, p. 24, samt Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed, A/HRC/20/26.

²¹¹ United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024.

²¹² Unesco (1966). *Recommendation concerning the status of Teachers*; Unesco (2018). *Recommendation on Science and Scientific Researchers*; Unesco (2019). *Recommendation on Open Educational Resources (OER)*; Unesco (2021). *Recommendation on Open Science*; Unesco (2023). *Recommendation on Education for Peace and Human Rights, International Understanding, Cooperation, Fundamental Freedoms, Global Citizenship and Sustainable Development*; Unesco (2023). *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*.

så har de betydelse för hur den akademiska friheten kan förklaras rättsligt och kan bidra till uttolkningen av gällande rätt. *Soft law* kan också med tiden komma att bli bindande (jämför nedan, avsnitt 5.8).

År 1997 antogs *Recommendation concerning the Status of Higher-education Teaching Personnel*. I dokumentet definieras den institutionella autonomin (punkt 18) som den organisatoriska formen som krävs för att universitetslärare ska kunna uppfylla sina uppgifter. Det följer även av rekommendationen att medlemsstaterna är skyldiga att skydda lärosäten från hot mot deras självständighet samt att den institutionella autonomin inte får användas för att begränsa forskares och lärares individuella akademiska självbestämmande (punkterna 19–20). Institutionell autonomi förutsätter självbestämmande, kollegialitet och lämpligt akademiskt ledarskap (punkt 21).²¹³

Unesco har också tagit fram *Recommendation on Science and Scientific Researchers* (2017). Öppen kommunikation om forskningsresultat, synpunkter och hypoteser framhålls i ingressen till rekommendationen ligga i fokus för den vetenskapliga processen och skyddas genom akademisk frihet. Det ger också resultaten av forskningen största tillförlitlighet och saklighet. I rekommendationen definieras hur forskare ska verka i sin forskning för att den ska vara etiskt hållbar men också i förhållande till det omgivande samhället. I rekommendationen anges också det ansvar som staten och andra aktörer har gentemot forskningen och forskare samt vilka rättigheter och skyldigheter forskare har. Utbildning av framtida forskare lyfts särskilt fram.

Unesco har även tagit fram *Recommendation on Open Science*. Syftet med rekommendationen är bland annat att tillhandahålla ett internationellt ramverk för policy och praktik inom öppen vetenskap, som erkänner disciplinära och regionala skillnader i synen på öppen vetenskap och beaktar akademisk frihet.²¹⁴

5.8 Akademisk frihet i policydokument och riktlinjer

Det finns flera riktlinjer på området för akademisk frihet som inte är juridiskt bindande men som kan påverka hur stater, myndigheter eller organisationer agerar. Många tjänar också som tolkningsunderlag

²¹³ Se också avsnitt 4.6.1 där FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR) berörs.

²¹⁴ Unesco (2021). *Recommendation on Open Science*.

när det gäller att definiera akademisk frihet, forskningens frihet och utbildningens frihet. Några exempel ges nedan.

Magna Charta Universitatum skapades när universitetet i Bologna firade sitt 900-årsjubileum år 1988 och en ny version antogs år 2020. Över 1 000 lärosäten har skrivit under dokumentet i vilket det understryks att forskning och utbildning ska vara fria från politiska, ideologiska och ekonomiska intressen. I dokumentet lyfts det också fram att utbildning och forskning inte får särskiljas samt att lärosätena och statsmakterna är skyldiga att respektera dessa krav.

Inom EU har också de europeiska forskningsministrarna tagit fram *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*. Deklarationen uppmanar stater och organisationer att stärka skyddet för forskningens frihet i lag och praktik, förbättra uppföljningen och säkerställa tillräcklig finansiering för att bevara fri forskning.²¹⁵

I mars 2024 underströk International Science Council (ISC) betydelsen av rätten att delta i och få ta del av framstegen i vetenskapen.²¹⁶

5.9 Andra regelverk av betydelse för högskolesektorn

Forskare och lärare måste förhålla sig till flera regelverk när de utövar sin akademiska frihet. Att forskningen ska vara fri innebär inte att friheten är obegränsad. Forskare har frihet att välja forskningsfrågor, metoder och att publicera sina resultat, men måste samtidigt följa god forskningssed och gällande lagstiftning. I detta avsnitt beskriver vi några av de regelverk som forskare och lärare måste förhålla sig till i sitt arbete. Utöver generella regelverk som gäller forskare inom alla ämnesområden finns också riktlinjer och normer som är framtagna specifikt för ett visst område.²¹⁷

²¹⁵ *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research* 2020.

²¹⁶ International Science Council, "The Right to Participate in and Benefit from Science".

²¹⁷ Exempelvis finns inom den biomedicinska forskningen en mängd internationella etiska dokument och koder som forskarna har att följa. Det finns också ett antal bindande regler som syftar till att värna människovärdet och mänsklig värdighet, bl.a. genom olika regler rörande etisk kontroll och samtycke. För en kort översikt, se Lind, (2014), s. 155 f.

5.9.1 God forskningssed och prövning av oredlighet i forskning

I högskolelagens inledande kapitel anges att vetenskapens trovärdighet och god forskningssed ska värnas i högskolans verksamhet.²¹⁸ God forskningssed är som vi beskrivit i avsnitt 3.6 en fråga om akademisk integritet och syftar till att bibehålla en hög kvalitet i forskningen som åtnjuter allmänhetens förtroende. Vad som utgör god forskningssed utgår från icke bindande riktlinjer, som till exempel All European Academies europeiska kodex för forskningens integritet, den så kallade ALLEA-kodexen.²¹⁹ Eftersom det bedömts vara så pass viktigt att principen följs finns det även en lag som har till syfte att reglera forskarens och forskningshuvudmannens ansvar för god forskningssed samt för prövning av oredlighet i forskning.

Lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning

Forskarens och forskningshuvudmannens ansvar

I lagen definieras oredlighet i forskning som en allvarlig avvikelse från god forskningssed i form av fabricering, förfalskning eller plagiering som begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet vid planering, genomförande eller rapportering av forskning.²²⁰

Det är forskaren själv som bär ansvar för att följa god forsknings-sed, medan forskningshuvudmannen (i detta sammanhang lärosätet) har ett övergripande ansvar för att skapa förutsättningar för etiskt och korrekt forskningsarbete.²²¹ Lärosätets övergripande ansvar för att forskning bedrivs i enlighet med god forskningssed innebär inte att det ska kontrollera varje moment i forskarnas arbete; ett sådant förhållningssätt är vare sig möjligt eller önskvärt. Lärosätena är själva bäst lämpade att avgöra hur detta ansvar ska fullgöras, men det är centralt att utbildning om god forskningssed och oredlighet ges både tidigt i forskarkarriären och i samband med att forskare får handledar- eller ledningsansvar. Arbetet med att främja god forsknings-sed behöver ske nära forskarna och forskningsmiljöerna, genom

²¹⁸ 1 kap. 3 a § högskolelagen (1992:1434).

²¹⁹ All European Academies (ALLEA) (2023).

²²⁰ 2 § lag (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

²²¹ 4–5 §§ lag (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

kollegiala samtal och genom att lärosätets ledning tar ansvar för att skapa goda forskningsmiljöer.

Bestämmelserna tydliggör att ansvaret delas mellan forskaren och lärosätet. Lärosätet ansvarar bland annat för att erbjuda relevant utbildning, medan den enskilde forskaren ansvarar för att ta del av och följa den.²²² Alla berörda parter inom forskarsamhället behöver alltså ta aktivt ansvar för att värna forskningens integritet och följa god forskningssed. På så vis kan forskning som inte har förutsättningar att nå upp till vetenskaplig kvalitet tas omhand redan på ett tidigt stadium genom det sedvanliga kvalitetsarbetet med bland annat sakkunniggranskning.

Nämnden för prövning av oredlighet i forskning

Utöver detta förebyggande arbete reglerar lagen hur ett lärosäte ska hantera misstankar om oredlighet i forskningen i lärosätets verksamhet. Vid sådana misstankar ska lärosätet överlämna ärendet för prövning till Nämnden för prövning av oredlighet i forskning (Npof).²²³ Andra misstänkta avvikelser än de som ska prövas av Npof prövas av lärosätet. Lärosätet ska även fastställa riktlinjer för denna prövning av misstänkta avvikelser från god forskningssed.²²⁴

Npof är en oberoende nämnd som har i uppgift att utreda och besluta i ärenden där det finns misstankar om oredlighet, antingen efter anmälan eller efter överlämnande från forskningshuvudmannen. Npof:s verksamhet syftar till att säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering av misstänkt forskningsfusk. Nämndens prövning ska redovisas i ett beslut. Dessa beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.²²⁵ I ett avgörande från Förvaltningsrätten i Uppsala tas forskningens frihet i regeringsformen upp som en rättslig utgångspunkt. I övrigt görs ingen hänvisning till forskningens frihet, exempelvis för att undersöka hur dessa rättigheter skulle kunna påverka eller begränsa tolkningen av Npof eller bedömningen av forskarens agerande.²²⁶

²²² Prop. 2018/19:58, s. 34.

²²³ 6 § lag (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

²²⁴ 1 kap. 17 § högskoleförordningen.

²²⁵ 9 och 21 §§ lag (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

²²⁶ Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 10 april 2023 i mål nr 4319-23. Se också Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

5.9.2 Etikprovning

En forskare ska också beakta gällande forskningsetiska regelverk. Forskningsetik är, som beskrivits i avsnitt 3.6, en del av god forskningssed.

De etiska principerna som styr forskningen utgår i många fall från internationella konventioner och riktlinjer. I svensk rätt regleras etikprovning av etikprovningsslagen.²²⁷ Lagen bygger i stor utsträckning på kraven i Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och biomedicin (Oviedokonventionen) och de forskningsetiska principerna i Helsingforsdeklarationen.²²⁸ De etiska krav som gäller för forskningen ska uppfyllas även när de inte följer av rättsligt bindande föreskrifter.²²⁹

Etikprovningsslagen

Ansökningar om etikprovning

Etikprovningsslagen innehåller bestämmelser om etikprovning av forskning som avser människor och biologiskt material från människor. Syftet med lagen är att skydda den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning.²³⁰ Etikprovningsslagen gäller endast forskning som ska bedrivas i Sverige. Vid internationella forskningssamarbeten krävs etikprovning för de delar av forskningen som utförs i Sverige.²³¹

Etikprovningsslagen syftar till att nå lämpliga avvägningar mellan forskningens samhällsnytta och individens rätt till personlig integritet.²³² Etikgodkännande krävs för forskning som innebär ett fysiskt ingrepp på en levande eller avliden människa, liksom för forskning som avser studier på biologiskt material som har tagits från en levande eller avliden människa och som kan härledas till denna människa. Etikgodkännande krävs också för forskning som utförs enligt en metod som syftar till att påverka forskningspersonen fysiskt eller psykiskt eller som innebär en uppenbar risk att skada forskningspersonen fysiskt eller psykiskt. Det krävs också etikgodkännande för

²²⁷ Lag (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor.

²²⁸ Prop. 2025/26:260, s. 25.

²²⁹ Vetenskapsrådet (2024a), s. 14.

²³⁰ 1 § lag (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor.

²³¹ Vetenskapsrådet, "Mer om det rättsliga ramverket för forskning".

²³² Prop. 2025/26:260, s. 17.

forskning som innefattar behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen (känsliga personuppgifter) eller personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.²³³ Forskning som omfattas av etikprövningslagen får bara utföras om den har godkänts vid en etikprövning.²³⁴

Det är Etikprövningsmyndigheten som fattar beslut om att godkänna ansökningar om etikprövning. Granskningarna görs av drygt 500 ledamöter och experter inom olika områden. Myndigheten prövar ansökningar om etikprövning enligt flera lagar och förordningar.²³⁵ Under 2025 godkände Etikprövningsmyndigheten 1 932 ansökningar om klinisk forskning.²³⁶

Överklagandenämnden för etikprövning

Beslut från Etikprövningsmyndigheten kan överklagas till Överklagandenämnden för etikprövning. Nämnden består av en ordförande och sex ledamöter. Av dessa företräder två ledamöter allmänna intressen och de övriga är ledamöter med vetenskaplig kompetens.²³⁷ Nämnden fungerar som en rättssäkerhetsgaranti för forskare och forskningshuvudmännen genom att säkerställa att beslut om etikgodkännande är korrekt fattade och välgrundade. Den bedömer bland annat om en forskningsstudie har hanterats enligt etikprövningslagen, om risker och nyttor har vägts på ett rimligt sätt och om skyddet för deltagarnas integritet och säkerhet är tillräckligt.²³⁸ Nämndens beslut i ärenden om etikprövning får inte överklagas, och nämnden utgör därför den högsta och sista instansen i ärenden som rör etikprövning av forskning.²³⁹

Sedan den 1 januari 2020 har nämnden även ansvaret för tillsyn över etikprövningslagen, föreskrifter som har meddelats med stöd

²³³ 3–4 och 6 §§ lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

²³⁴ 6 § lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

²³⁵ Utöver ansökningar som omfattas av lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen) prövar Etikprövningsmyndigheten ansökningar enligt lagen (2018:1091) med kompletterande bestämmelser om etisk granskning till EU:s förordning om kliniska prövningar av humanläkemedel, lagen (2021:603) med kompletterande bestämmelser om etisk granskning till EU:s förordning om medicintekniska produkter och biobanks-lagen (2023:38).

²³⁶ Etikprövningsmyndigheten (2026). *Statistik över klinisk forskning – årlig rapport 2026*, s. 1.

²³⁷ 32 § lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

²³⁸ Överklagandenämnden för etikprövning, "Regelverk".

²³⁹ 37 § lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

av lagen och att villkor som har meddelats i samband med godkännande vid etikprövning följs.²⁴⁰

Nya undantag från etikprövning efter kritik

Systemet för etikprövning har fått omfattande kritik från forskarsamhället, särskilt vad gäller konsekvenserna för humaniora och samhällsvetenskap. Kritiken rör särskilt kravet på etikprövning av forskning som behandlar känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse, även när forskningen bygger på offentliga domar. Exempelvis har etikgodkännande behövts för forskning som använder offentliga uttalanden av riksdagsledamöter eller vissa typer av relativt harmlösa hälsouppgifter. Forskare har också behövt förutse intervjufrågor och svar eftersom oväntade svar, exempelvis av politisk eller religiös karaktär, kan tvinga forskningsprojekt att pausas för ändringsansökan. Vidare har företrädare för den rättsvetenskapliga forskningen ifrågasatt om nuvarande reglering är förenlig med regeringsformen och tryckfrihetsförordningen.²⁴¹

Mot bakgrund av kritiken gav därför Regeringskansliet i augusti 2023 en utredare i uppdrag att biträda Utbildningsdepartementet med att utreda undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning och regleringen av tillsyn i etikprövningslagen. I oktober 2024 lämnade utredningen förslag på att viss forskning skulle undantas krav på etikprövning.²⁴²

Regeringen föreslog ändringar i etikprövningslagen, bland annat om undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning som innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller personupp-

²⁴⁰ 34–35 §§ lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Beslut av nämnden om föreläggande eller förbud enligt 35 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut i tillsynsärenden får inte överklagas, se 37 § andra stycket samma lag.

²⁴¹ Ds 2024:21, *En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor*, s. 71; Pagil, Sophia, Reichel, Jane & Slokenberga, Santa (2022). "Etik som rättsligt verktyg? Etikprövning av forskning som rättslig skyddsåtgärd för enskilda", i *Nordisk socialrättslig tidskrift*, nr 31–32 2022, s. 39–69; Johansson, Mats, Bülow, William, Persson, Vilhelm, & Wahlberg, Lena (2024). "Etikprövningslagens geografiska tillämpningsområde: Säkerställer Sverige att svensk forskning i utlandet sker på ett etiskt försvarbart sätt?", i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 101 nr 2; Persson, Vilhelm, Johansson, Mats, & Wahlberg, Lena. (2024). "Etikprövning och dataskydd – en vinnande kombination?", i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, häfte nr 3, s. 325–348. Se också t.ex. DN Debatt undertecknad av 2 489 professorer, lektorer, doktorander och forskare från svenska universitet och högskolor. "Systemet för etikprövningar ett akut hot mot forskningen", i *Dagens Nyheter*, 2023-05-15.

²⁴² Ds 2024:21.

gifter om lagöverträdelse.²⁴³ Ändringarna bedöms bidra till att stärka förtroendet för forskning, öka den enskilda forskarens frihet att själv välja problem att forska om, samt minska den administrativa bördan för att ge bättre förutsättningar för forskare att fokusera på kärnverksamheten utbildning och forskning.²⁴⁴ Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2027.²⁴⁵

5.9.3 Integritetsskydd och säkerhet

Integritetsskydd

Att beakta integritetsskydd i forskning innebär att man hanterar personuppgifter och annan data enligt gällande regelverk. Om forskningen omfattar behandling av personuppgifter gäller flera bestämmelser som främst regleras i EU:s dataskyddsförordning,²⁴⁶ och lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det är Integritetsskyddsmyndigheten som har tillsyn över dataskyddsförordningen, vilket även omfattar all forskning där behandling av personuppgifter sker.

Därtill finns en rad författningar som reglerar register avseende forskning. Några centrala är lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, biobankslagen (2023:38) och patientdatalagen (2007:355).²⁴⁷

Det finns även regelverk som syftar till att främja den offentliga sektorns tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande. Enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data får det ske under förutsättning att krav på informationssäkerhet och skydd av personuppgifter kan upprätthållas och att det inte innebär risker för Sveriges säkerhet.²⁴⁸ Statliga universitet och högskolor ska tillämpa lagen bara i fråga om forskningsdata. Detsamma gäller för en myndighet som inte är ett universitet eller en högskola i den del av myndighetens verksamhet som består i att bedriva eller

²⁴³ Prop. 2025/26:260, s. 126.

²⁴⁴ Prop. 2026/26:260, s. 125.

²⁴⁵ Prop. 2025/26:260, bet. 2025/26:UbU31, rskr. 2025/26:429.

²⁴⁶ Se t.ex. artiklarna 4.1, 5, 6, 9, 12–22 och kapitel IX Bestämmelser om särskilda behandlingssituationer där forskning ingår. I skäl 159 hänvisas också till artikel 179 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Se vidare i *Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*. Slutbetänkande av Forskningsdatautredningen (SOU 2018:36) om dataskyddsreglering och vetenskaplig forskning.

²⁴⁷ För närmare beskrivning av dessa lagars tillämpningsområde se Vetenskapsrådet, Dataguiden, "Mer om det rättsliga ramverket för forskning".

²⁴⁸ 1 kap. 1 § lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

finansiera forskning eller att göra forskningsdata direkt tillgängliga.²⁴⁹
Forskningsdata ska tillgängliggöras avgiftsfritt.²⁵⁰

Regelverk om säkerhet

Viss forskningsverksamhet utgör säkerhetskänslig verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585). Genom cybersäkerhetslagen (2025:1506) genomförs delvis Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen. Därtill följer en rad förordningar och föreskrifter som träffar universitet och högskolor, till exempel säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6).

5.9.4 Offentlighet och sekretess

Vid statliga universitet och högskolor gäller offentlighetsprincipen.²⁵¹ För en forskare vid ett statligt lärosäte innebär det att de handlingar som skapas, tas emot eller lämnar organisationen blir allmänna handlingar. Det gäller även forskningsdata, som exempelvis digitala texter, bilder, ljud- och videomaterial, 3D-skanningar, observationer och experimentresultat. Som huvudregel ska allmänna handlingar lämnas ut vid en begäran, förutsatt att det inte hindras av sekretess.²⁵²

Forskare kan begära ut uppgifter och handlingar för specifika forskningsprojekt, till exempel från offentliga datainnehavare. Forskare kan både dra nytta av offentlighetsprincipen i sin egen forskning, samtidigt som denne själv måste beakta den samma. Den pågående utredningen *Stärkt skydd för uppgifter som rör forskning och innovation* (dir. 2026:15) aktualiserar behovet av avvägningar mellan

²⁴⁹ 1 kap. 6 § lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

²⁵⁰ 4 kap. 3 § lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

²⁵¹ Den kan även gälla för icke-statliga lärosäten, se bilaga 2 till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²⁵² 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Här blir också offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig när det gäller hur offentlighetsprincipen kan begränsas, se särskilt 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Se Bohlin, Alf (2015). *Offentlighetsprincipen*, s. 80, 205. För forskningsändamål kan sekretesskyddade uppgifter lämnas ut i större utsträckning än för andra ändamål. Bohlin noterar att ”när en sekretessbestämmelse innehåller ett skaderekvisit, torde uppgifter avsedda att användas för forskning mycket ofta kunna lämnas ut efter en sedvanlig skadebedömning”, se Bohlin (2015), s. 205.

offentlighet och sekretess inom forsknings- och innovationssystemet. Ett starkt skydd för vissa forskningsuppgifter kan bidra till forskningssäkerhet och nyttiggörande, men måste samtidigt balanseras mot forskningens öppenhet, kunskapsspridning och den akademiska frihetens krav på fritt kunskapssökande och vetenskaplig kommunikation.

5.9.5 Forskningsinfrastruktur

För att kunna genomföra forskning behöver forskare tillgång till forskningsinfrastruktur. Det kan till exempel vara databaser, forskningsanläggningar, biobanker och storskaliga beräkningsverktyg.

Högskelebiblioteken är en del av forskningsinfrastrukturen. Bibliotekslagen (2013:801) reglerar att det ska finnas tillgång till högskelebibliotek vid alla universitet och högskeolor som omfattas av högskeolelagen och att staten ansvarar för dem. Biblioteken ska svara för biblioteksverksamhet inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskeolan.²⁵³ Högskelebiblioteken är en del av det allmänna biblioteksväsendet, som består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet.²⁵⁴ Högskeleförordningen (1993:100) anger att högskelebibliotek avgiftsfritt ska ställa litteratur ur de egna samlingarna till andra högskelebiblioteks förfogande.²⁵⁵

Annan forskningsinfrastruktur kan styras av förordningar och speciallagar beroende på innehåll, men är inte specifikt reglerad i svensk lag som högskelebiblioteken. Exempel på sådana speciallagar är lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, biobankslagen (2023:38) och förordningen (2022:1378) om avgifter för forskningsinfrastruktur. Därtill finns EU-reglering på området, exempelvis Rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (Eric-konsortium). Syftet är att göra det lättare att inrätta och driva forskningsinfrastruktur av europeiskt intresse med medverkan av flera länder.

²⁵³ 12 § och 3 § första stycket 4 bibliotekslagen (2013:801).

²⁵⁴ 1 § bibliotekslagen (2013:801).

²⁵⁵ 2 kap. 16 § högskeleförordningen (1993:100).

5.9.6 Universitets- och högskolerådets författningssamling

Universitets- och högskolerådet (UHR) utfärdar föreskrifter och allmänna råd på en rad områden efter bemyndigande av regeringen. UHR:s författningssamling (UHRFS) kompletterar och förtydligar de bestämmelser som finns i högskolelagen och högskoleförordningen. Föreskrifterna rör i huvudsak frågor kring tillträde, likvärdighet, rättssäkerhet och praktiskt genomförande av regler. Exempelvis finns föreskrifter kring behörighetskrav, urvalsgrunder och meritvärdering, bedömning av utländsk utbildning samt högskoleprovet och andra urvalsprov. Föreskrifterna är bindande vilket innebär att alla som omfattas av föreskriftens tillämpningsområde ska följa bestämmelserna. De allmänna råden ger generella rekommendationer vid tillämpningen av en författning.²⁵⁶

5.10 Skillnader mellan statliga och enskilda utbildningsanordnare

Eftersom enskilda utbildningsanordnare inte är statliga myndigheter omfattas de inte fullt ut av högskolelagen och högskoleförordningen.²⁵⁷ Enskilda utbildningsanordnare är enskilda fysiska eller juridiska personer som anordnar utbildning. För att få utfärda examina behöver dessa utbildningsanordnare ett tillstånd av regeringen.²⁵⁸ Ett sådant tillstånd kräver att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund eller på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. När dessa utbildningsanordnare ger utbildning måste de alltså uppfylla dessa delar av högskolelagen.

Av förarbetena till 1 kap. 6 § högskolelagen framgår att bestämmelsen är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.²⁵⁹ Det innebär att bestämmelsen om akademisk frihet i 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd när det gäller utbildning och forskning som ska

²⁵⁶ Universitets- och högskolerådet, "Lagar och regler som styr den högre utbildningen".

²⁵⁷ Jfr 1 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) och 1 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100) där det framgår att dessa författningar gäller för universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap.

²⁵⁸ 1 § lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

²⁵⁹ Prop. 2020/21:60, s. 192.

bedrivs så att den uppfyller de krav som ställs på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen. Av detta följer att kraven i 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen inte behöver uppfyllas av de enskilda utbildningsanordnarna när det gäller forskning som bedrivs utanför ramen för sådana utbildningar som avses i 2 § examenstillståndslagen.²⁶⁰ Många av de enskilda utbildningsanordnarna har dock åtagit sig att följa regler om akademisk frihet i hela verksamheten.²⁶¹

Vad gäller de allmänna principerna för forskningen anges i förarbetena till i 1 kap. 18 § regeringsformen att bestämmelsen också är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare inom den forskning som bedrivs inom ramen för de tillstånd som beviljats enligt examens-
tillståndslagen.²⁶²

Som utgångspunkt omfattas inte enskilda utbildningsanordnare av offentlighetsprincipen som kommer till uttryck i 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. Det kan dock finnas en rätt att i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser ta del av allmänna handlingar. Det gäller om utbildningsanordnaren tas upp i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, under förutsättning att handlingen hör till den typ av verksamhet som anges i bilagan. Som exempel kan nämnas att offentlighetsprincipen gäller i hela verksamheten hos Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, men bara i vissa delar av verksamheten vid Handelshögskolan i Stockholm.²⁶³

När det handlar om grundlagens räckvidd så gäller grundlagsreglerna främst förpliktelser mellan det allmänna och enskilda och inte direkt i relationer mellan enskilda personer eller privata aktörer.²⁶⁴ Samtliga lärosäten samt forskare och lärare ska också tillämpa reglerna om ansvar för god forskningssed, etikprövning samt integritetsskydd och säkerhet, se avsnitt 5.9.

²⁶⁰ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 16.; prop. 2009/10:80, s. 192.

²⁶¹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 16.

²⁶² Prop. 2009/10:80, s. 192.

²⁶³ Vilka verksamheter framgår i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²⁶⁴ Se vidare Nergelius, Joakim (2022). *Svensk statsrätt*, s. 194.

6 Internationell utblick

I detta kapitel inleder vi med att beskriva hur akademisk frihet mäts och följs upp internationellt. Därefter redovisar vi hur den akademiska friheten skyddas rättsligt i ett urval länder i Europa. Avslutningsvis ger vi exempel på hur några europeiska länder diskuterar och hanterar frågor om akademisk frihet.

6.1 Utgångspunkter

Av våra direktiv framgår att utredningen bör inhämta erfarenheter från andra länder i den omfattning som tiden för utredningen gör det möjligt, i första hand inom EU och Norden. Under utredningens gång har vi tagit del av en stor mängd material som rör akademisk frihet i ett internationellt perspektiv. Vi har även mött forskare verksamma i olika länder och deltagit i internationella konferenser och seminarier. En övergripande slutsats är att frågan om hur man bäst skyddar och stärker akademisk frihet diskuteras på många håll. Sverige kan ta inspiration från andra länders erfarenheter, men det är viktigt att komma ihåg att förutsättningarna skiljer sig åt mellan länder, inte minst vad gäller institutionella och rättsliga förutsättningar. Därför är det svårt att utan vidare överföra eller genomföra goda exempel från andra länder.

6.2 Demokratins tillbakagång påverkar den akademiska friheten

Akademisk frihet har beskrivits som en demokratins kanariefågel i kolgruvan för att illustrera dess centrala roll i liberala demokratier. När den akademiska friheten börjar urholkas är det ett tecken på

att demokratin håller på att försvagas.¹ Demokratin och den akademiska friheten har gått tillbaka i många länder de senaste decennierna. Stora delar av de framsteg som följde av demokratiseringsvågen från mitten av 1970-talet har gått förlorade. Demokratin i Västeuropa och Nordamerika är på den lägsta nivån på över 50 år. USA klassificeras inte längre som en liberal demokrati. Omkring 74 procent av världens befolkning bedöms leva i autokratier och endast 7 procent lever i liberala demokratier.² På europeisk nivå framställs nu värderingar som akademisk frihet och oberoende som en konkurrensfördel för Europa. Dessa värderingar omfattar grundläggande principer som mänskliga rättigheter, rättsstatens principer och demokrati. Hit hör också värderingar som är särskilt viktiga för forskning och innovation såsom akademisk frihet och oberoende, forskningsintegritet och etik, transparens, mångfald, inkludering, jämställdhet, öppen vetenskap samt fri tillgång till vetenskapliga publikationer och forskningsdata. Att främja dessa värderingar anses kunna göra Europa till en mer attraktiv plats för forskare och företag från hela världen eftersom oberoende forskning kan skapa mer robust, långsiktig och kunskapsdriven innovation.³ Av en studie baserad på paneldata för 127 länder framgår att akademisk frihet har ett positivt samband med produktivitetstillväxt om rättssystemet samtidigt håller tillräckligt hög kvalitet.⁴

6.3 Akademisk frihet mäts och följs upp på olika sätt

Att kartlägga och jämföra nivån av akademisk frihet i olika länder kan synliggöra hur förutsättningarna för forskning och utbildning kan skilja sig åt internationellt. Mätningar och analyser möjliggör uppföljning över tid och kan användas för att visa på utmaningar för den akademiska friheten. Samtidigt finns som alltid metodologiska utmaningar vid jämförande studier eftersom många aspekter är beroende av ett lands särskilda förutsättningar. Kvantitativa resultat baserade på indikatorer och index bör därför tolkas med försiktighet och ses som ett av flera underlag, snarare än som entydiga mått på till-

¹ Maassen m.fl. (2026b), s. 15.

² Nord m.fl. (2026).

³ The Draghi report: *The future of European competitiveness. In-depth analysis and recommendations (Part B)*, september 2024, s. 246.

⁴ Berggren, Niclas & Bjørnskov, Christian (2022). "Academic Freedom, Institutions and Productivity", i *Southern Economic Journal*, 88(4), s. 1313–1342.

ståndet för den akademiska friheten. Sammantaget kan de dock utgöra ett viktigt kunskapsunderlag vid analyser av nationella förhållanden och förutsättningar.

6.3.1 Academic Freedom Index

Academic Freedom Index (AFI) bedömer nivån av akademisk frihet i världen och startade som ett projekt 2017. AFI omfattar för närvarande 179 länder och bygger på bedömningar från över 2 000 landexperter, standardiserade frågeformulär samt en statistisk modell som har utvecklats och anpassats inom ramen för det så kallade V-Dem-projektet.⁵ AFI mäter akademisk frihet utifrån fem indikatorer:

- Frihet att forska och undervisa (*To what extent are scholars free to develop and pursue their own research and teaching agendas without interference?*)
- Frihet till akademiskt utbyte och spridning av kunskap (*To what extent are scholars free to exchange and communicate research ideas and findings?*)
- Institutionell autonomi (*To what extent do universities exercise institutional autonomy in practice?*)
- Integritet vid campus (*To what extent are campuses free from politically motivated surveillance or security infringements?*)
- Frihet till akademiskt och kulturellt uttryck (*Is there academic freedom and freedom of cultural expression related to political issues?*).⁶

Sverige placerar sig bland de främsta 10 procenten i *Academic Freedom Index Update 2026*, och högst bland de nordiska länderna. I samma intervall (topp 10 procent) ligger bland andra Tjeckien, Estland och Belgien. Finland har sjunkit sedan den senaste mätningen och uppvisar en nedgång i tre av fem indikatorer. Landet ligger i intervallet topp 20 procent. Danmark har två indikatorer som gått ned, landet ligger i intervallet topp 10–20 procent. Norge (intervallet

⁵ Academic Freedom Index, "Academic Freedom Index".

⁶ Academic Freedom Index, "Academic Freedom Index".

topp 10–20 procent) och Sverige har oförändrade placeringar jämfört med föregående mätning.⁷

Av rapporten framgår att samtliga dimensioner av akademisk frihet har minskat i 50 länder och att det bara är nio länder som förbättrats under den tioåriga mätperioden. Montenegro är det enda europeiska land som förbättrat sin placering sedan den senaste mätningen; landet ligger i intervallet topp 20–30 procent. De mest omfattande nedgångarna rör indikatorerna som mäter den individuella akademiska friheten och skyddet för den akademiska miljön vid lärosätena (integritet vid campus). Däremot är det färre länder som uppvisar en tillbakagång i den institutionella autonomi. Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Serbien, Schweiz, Slovakien och Ungern är dock europeiska länder med en nedgång i indikatorn för institutionell autonomi.⁸

Rapporten lyfter vidare fram den institutionella autonomins centrala betydelse för att skydda akademisk frihet. I länder där den institutionella autonomi är väl säkerställd är även friheten att forska och undervisa starkare. Vid en jämförelse mellan utvecklingen i USA och andra länder som under de senaste åren rört sig i mer auktoritär riktning, som Ungern, Indien och Turkiet, framgår att nedgången i den institutionella autonomi i USA har varit snabbare och mer uttalad.⁹

6.3.2 Academic Freedom Monitor

Sedan 2022 görs återkommande europeiska sammanställningar på uppdrag av Europaparlamentet i *Academic Freedom Monitor*.¹⁰ *Academic Freedom Monitor 2025* visar att den akademiska friheten i EU fortfarande är relativt stark i ett globalt perspektiv, men att den är under ökande press i nästan alla medlemsstater. Studien pekar på riskfaktorer som politisk polarisering, kommersialisering och utländsk påverkan och föreslår åtgärder för att stärka skyddet av akademisk frihet.

Rapporten pekar på att hot mot akademisk frihet i västeuropeiska demokratier sällan är explicita eller juridiskt tydliga. I stället handlar

⁷ Academic Freedom Index, "Academic Freedom Index (2025)" för respektive land; Kinzelbach m.fl. (2026), s. 12. Notera mätningens osäkerhetsintervall, ibid s. 11–14.

⁸ Kinzelbach m.fl. (2026), s. 12.

⁹ Kinzelbach m.fl. (2026), Executive summary.

¹⁰ European Parliament, "European Parliament Forum for Academic Freedom".

det om den sammanlagda effekten av många olika former av ändrad styrning över tid. Var för sig kan de vara små eller rimliga men tillsammans kan de påverka handlingsutrymmet på ett påtagligt sätt. Ett exempel på det är säkerhetspolitiken som många gånger innebär en normalisering av begränsningar i frihet och öppenhet. I rapporten föreslås ett antal policyåtgärder för att stärka akademisk frihet. Det handlar bland annat om att ta fram bättre strategier och riktlinjer för hur lärosäten ska hantera utländsk påverkan och säkerhetsrisker i internationella forskningssamarbeten, utveckla en gemensam europeisk strategi för att stärka Europas ställning som en central och attraktiv miljö för akademisk frihet, samt identifiera och motverka hur politisk polarisering kan påverka den akademiska friheten negativt.¹¹

I en jämförelse mellan ett urval länder lyfts Frankrike och Sverige fram som exempel på länder som under en längre tid har arbetat med att skydda högre utbildning och forskning mot utländsk påverkan. Medvetenheten kring dessa frågor ökar i samtliga granskade EU-länder, tillsammans med ett större fokus på att bygga kapacitet. Samtidigt menar författarna att det ännu är för tidigt att avgöra vilken strategi som är mest effektiv, eftersom åtgärderna både är anpassade till nationella förhållanden och i flera fall ännu inte fullt genomförda. Därför finns ett behov av att utvärdera dessa och liknande insatser.¹²

6.3.3 European University Association: Autonomy Scorecard

2011 publicerade European University Association (EUA) den första *Autonomy Scorecard*. Den tredje och senaste rapporten gjordes 2023.¹³ Autonomi i 35 system för högre utbildning¹⁴ mäts med hjälp av fyra indikatorer: organisatorisk autonomi (*organisational autonomy*), ekonomisk autonomi (*financial autonomy*), autonomi i personalfrågor (*staffing autonomy*) och autonomi över utbildningar och antagning (*academic autonomy*). I 2023 års rapport hamnar Sverige lågt när det gäller organisatorisk och ekonomisk autonomi och högre när

¹¹ Maassen m.fl. (2026).

¹² Maassen m.fl. (2026), s. 81.

¹³ Bennetot Pruvot m.fl. (2023).

¹⁴ Begreppet "system för högre utbildning" används i stället för "länder" eftersom flera av de system som ingår utgörs av delstatliga eller regionala enheter. Exempel på detta är Belgien (Flandern och Federationen Vallonien–Bryssel), Tyskland (Brandenburg, Hessen och Nordrhein-Westfalen) samt Storbritannien (England och Skottland). Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 15.

det gäller personalfrågor och autonomi över utbildningar och antagning.¹⁵

I organisatorisk autonomi ingår bland annat förfarande för att utse rektor och externa ledamöter i högsta beslutande organ (motsvarande högskolestyrelsen) och befogenhet att besluta om akademisk organisation. Av de 30 system som ingår i jämförelsen har hälften en majoritet av externa ledamöter i styrelsen. I flera system är andelen externa ledamöter reglerad till omkring en tredjedel eller mindre av styrelseledamöterna, exempelvis i Belgien, Frankrike och Italien. I Portugal utgör externa ledamöter cirka 30 procent av ledamöterna i det styrande organet.¹⁶

Utnämningen av externa ledamöter följer i huvudsak fyra modeller. Lärosäten kan ha full frihet att själva utse externa ledamöter till sina styrande organ. I andra fall kan externa ledamöter föreslås av lärosätet men formellt utses av regering eller annan extern myndighet. En tredje modell innebär att vissa ledamöter utses av universitetet och andra av en extern instans. Slutligen kan en extern myndighet ensam besluta om utnämningen av externa ledamöter. I sju system har universitetet möjlighet att fritt utse externa ledamöter. Hit hör universiteten i England, Finland, Italien, Litauen, Polen, Portugal och Skottland. I Danmark kan lärosätena själva utse de externa ledamöterna, men nomineringen av ordförande kräver ansvarig ministers godkännande.¹⁷ I 24 av 31 system utses och anställs rektor i en lärosätesintern process. I 11 av 31 länder, inklusive Sverige, behöver rektors förordnande godkännas av en extern part såsom regering eller president.¹⁸

När det gäller ekonomisk autonomi dras Sveriges plats ned av det faktum att statliga lärosäten inte får äga sina byggnader. Det är utöver Sverige bara tre tyska delstater samt Litauen och Serbien som har liknande restriktioner.¹⁹

¹⁵ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 55–69.

¹⁶ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 19 och 27.

¹⁷ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 27–28.

¹⁸ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 20.

¹⁹ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 29, 31–32.

6.3.4 Scholars at Risk Network

Scholars at Risk (SAR) samlar 650 lärosäten och andra organisationer i världen. Förutom akademiska fristäder till forskare som är utsatta för risker i sitt hemland arbetar nätverket också med policy- och påverkansarbete. Varje år släpper SAR rapporten *Free to think* som ger en överblick av läget för akademisk frihet i världen. Tillsammans med V-dem institutet, Global Public Policy institutet och FAU Erlangen-Nürnberg har SAR också varit med och utvecklat *Academic Freedom Index* (se avsnitt 6.3.1).

6.3.5 European Network of Ombuds in Higher Education

Ombud i högre utbildning har ofta fokus på studenternas rättssäkerhet

European Network of Ombuds in Higher Education (ENOHE) är ett internationellt nätverk för ombudsfunktioner och andra oberoende funktioner inom högre utbildning som varit verksamt sedan början av 2000-talet. Nätverket omfattar huvudsakligen medlemmar från Europa, men även USA, Kanada, Mexiko och Australien. ENOHE samverkar med motsvarande internationella nätverk och fungerar som en plattform för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning inom rättssäkerhet och konflikthantering i högre utbildning. Organisationen har ett permanent administrativt kansli i Wien.²⁰

ENOHE:s verksamhet syftar till att stärka rättssäkerhet, saklighet och god förvaltning inom universitet och högskolor. En central del av verksamheten är att möjliggöra nätverkande och erfarenhetsutbyte mellan medlemmarna i syfte att utveckla ombudsfunktionens roll och bidra till förbättrade former för intern styrning, ärendehantering och tillitsbaserade processer inom högre utbildningsinstitutioner. Medlemmarna innehar olika befattningar och titlar, exempelvis universitetsombud, studentombud, klagomålsombud eller andra oberoende funktioner med ansvar för rådgivning, ärendehantering och klagomålshantering. Inom ENOHE används samlingsbegreppet ombud oavsett formell titel. Uppdragen kan vara permanenta eller tidsbegränsade samt utövas på hel- eller deltid. Den gemensamma kärnuppgiften för dessa funktioner är att bidra till lösning av ärenden

²⁰ European Network of Ombuds in Higher Education, ENOHE, "About us".

som rör studenter, anställda och ledning samt att främja rättssäkra, transparenta och förutsebara processer inom högre utbildning.²¹

Få exempel på ombud inriktade specifikt på akademisk frihet

Utredningen kontaktade ENHOE i november 2025 och ställde frågan om det finns internationella exempel på ombud eller motsvarande funktioner med ett särskilt uppdrag att värna den akademiska friheten. I januari 2026 skickade ENHOE ut frågan till drygt 500 ombud eller motsvarande funktioner, med en påminnelse. Det kom 17 svar från 9 länder, varav 4 från Norden, 11 från övriga Europa, 2 från USA och en okänd. Av de 9 länderna är det bara Storbritannien som anger att de har ett ombud med särskilt ansvar för akademisk frihet. Flera av de som svarat pekar på att ansvaret för att värna den akademiska friheten i grunden ligger hos lärosätenas ledningar. Akademisk frihet utgör en integrerad del av universitetens kärnuppdrag och ska genomsyra all verksamhet. Ombudsfunktioner kan ha en stödjande roll och indirekt bidra till att stärka den akademiska friheten genom att bidra till att hantera konflikter, värna rättigheter och stärka de principer som ligger till grund för den akademiska friheten. För att detta ska vara möjligt krävs att innebörden av akademisk frihet diskuteras öppet inom lärosätena.²²

Ett exempel från enkäten kommer från Universitetet i Oslo som har vetenskapsombud (*vitenskapsombud*). Funktionen är en oberoende och opartisk instans för anställda i frågor och konflikter som rör god vetenskaplig praxis, forskningsintegritet och forskningsetik.²³ En del av de frågor som når ombudet rör akademisk frihet, exempelvis intressekonflikter kring uppdragsforskning.²⁴

Universitetet i Oslo har också ett studentombud som inrättades 2013 för att ge studenter tillgång till oberoende stöd och vägledning, inklusive rättsligt stöd. Ombudet kan bistå i situationer där studenter behöver rapportera missförhållanden till lärosätet. Genom att stärka studenters möjligheter att framföra synpunkter och genom att värna studentombudets oberoende, kan den akademiska friheten skyddas

²¹ European Network of Ombuds in Higher Education, ENOHE, "About us". Se också European Network of Ombuds in Higher Education (2017). *Being an ombudsman in higher education. A Comparative Study*.

²² Enkät svar ENOHE, "Answers to Swedish Government", januari 2026.

²³ Universitetet i Oslo, "Vitenskapsombudet ved UiO".

²⁴ Enkät svar ENOHE, "Answers to Swedish Government", januari 2026.

och stärkas.²⁵ Studentombudet vid Universitetet i Oslo består av tre personer och fungerar som studentombud för 13 norska lärosäten. Studentombudet ger kostnadsfri juridisk rådgivning.²⁶ Även i Sverige finns student- och doktorandombud, se vidare avsnitt 9.3.

6.4 Så skyddas akademisk frihet i andra länder

I enlighet med direktiven har vi fokuserat de internationella jämförelserna i första hand på länder inom EU och Norden. För länder utanför Norden har urvalet gjorts dels med utgångspunkt i rättslig och institutionell jämförbarhet med svenska förhållanden, dels med tanke på relevans för den aktuella frågeställningen. De nordiska ländernas universitetssystem (utom Islands) har genomgått stora förändringar efter millennieskiftet när det gäller styrning och ledning.²⁷ I detta avsnitt fokuserar vi dock på reglering av den individuella akademiska friheten.

6.4.1 Lagstiftning om akademisk frihet i ett urval länder

Hur länder väljer att reglera och uttrycka akademisk frihet och i vilket slags regelverk varierar. Vi kan konstatera att det är vanligt att den akademiska friheten på något sätt skyddas i nationell lagstiftning, oftast med avseende på forskningens frihet.

Nedan redovisar vi en sammanställning av huruvida akademisk frihet är skyddad i grundlag eller annan lag i ett urval länder.²⁸ För vidare redogörelser hänvisar vi till jämförande studier som gjorts av

²⁵ Enkät svar ENOHE, "Answers to Swedish Government", januari 2026; mejl från vetenskapsombud och studentombud vid Universitetet i Oslo, 2026-05-07.

²⁶ Universitetet i Oslo, "Kontakt Studentombudet".

²⁷ Marcusson, Lena (2013). "Akademiskt ledarskap i nordiskt ljus", i Søvig, Karl Harald, Eskeland Schütz, Sigrid & Rasmussen, Ørnulf (red.), *Undring og erkjennelse. Festskrift till Jan Fridtjof Bernt 70 år*.

²⁸ Det är dock inte fråga om en fullödig komparativ studie, jfr Jonsson Cornell, Anna (2020). "Den komparativa rättens konstitutionella teori och metod – en introduktion", i Jonsson Cornell, Anna (red.), *Komparativ konstitutionell rätt*, s. 19. Se också Bull (1997), s. 23 och Lind, Anna-Sara, *Sociala rättigheter i förändring, en konstitutionellrättslig studie*, Uppsala universitet, 2009, s. 50 f.

bland andra Europaparlamentet och EUA.²⁹ Vi hänvisar också till SULF:s och SUHF:s rapporter om akademisk frihet i ett nordiskt perspektiv, liksom bilagan till UKÄ:s rapport om akademisk frihet.³⁰

Av tabellen framgår att Estland, Finland, Grekland och Tyskland har införlivat akademisk frihet i sina grundlagar, och täcker in både forskningens och utbildningens frihet.³¹ Samtliga länder i tabellen utom Storbritannien har grundlagsskyddad yttrandefrihet. I Storbritannien skyddas yttrandefriheten genom andra lagar.³²

Tabell 6.1 Akademisk frihet i europeisk jämförelse

Översikt av huruvida akademisk frihet skyddas i grundlag eller annan lag i ett urval länder

Land	Skyddas i grundlag	Skyddas i annan lag
Danmark	Nej.	Universiteten har forskningsfrihet (<i>forskningsfrihed</i>). ¹
Estland	Vetenskapen och konsten samt undervisningen är fria. Universitet och forskningsinstitutioner åtnjuter autonomi inom de ramar som anges i lag. ²	Närmare bestämmelser om de grundläggande principerna för hur lärosäten ska fungera och styras finns i <i>Higher Education act</i> . ³ Aktörer inom forskning och utveckling ska följa akademisk frihet. Utförare av forskning och utveckling har rätt att själva besluta om forskningens och utvecklingsverksamhetens innehåll och metoder samt om spridningen av resultaten, om inte detta begränsas genom annan lagstiftning, andra avtal eller villkor. ⁴

²⁹ Kosta, Vasiliki & Ceran, Olga (2025). *Academic Freedom Monitor 2024. Overview of de jure academic freedom protection*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament; Se också European Commission: Directorate-General for Research and Innovation (2025). *A comprehensive legal, policy, and comparative analysis for promoting and protecting the freedom of scientific research in Europe – Final report document*.

³⁰ DM m.fl. (2024); Ekberg, Tim (2025). *Akademisk frihet så in i Norden. En studie om hur akademisk frihet och institutionell autonomi har utvecklats för universitet och högskolor i Danmark, Finland och Norge samt förslag hur detta kan öka i Sverige*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF); Sweco (2024). *Internationell utblick om akademisk frihet. Deskriptiv litteratursammanställning*, Bilaga 2 till Universitetskanslersämbetet (2024a).

³¹ Utöver dessa länder nämner även Georgien och Spanien akademisk frihet explicit i grundlagen. Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 84.

³² Storbritannien har inte en skriven grundlag där samtliga grundlagsbestämmelser står samlade. De konstitutionellt viktiga reglerna återfinns i olika former: lagar, förordningar, praxis och konstitutionella sedvanor. Se Cameron, Iain (2020). "Det förenade kungariket", i Jonsson, Cornell, Anna (red.), *Komparativ konstitutionell rätt*, s. 179–180.

Land	Skyddas i grundlag	Skyddas i annan lag
Finland	Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad. Universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. ⁵	Universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Självstyrelsen ska innefatta rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen. Vidare framgår att vid beredningen av lagstiftning som gäller universiteten ska dessa ges tillfälle att avge utlåtande om saken. ⁶
Grekland	Konst och vetenskap, forskning och undervisning ska vara fria. Det åligger det allmänna att främja deras utveckling och utövande. Akademisk frihet och undervisningsfrihet innebär dock inte någon rätt att åsidosätta de skyldigheter som följer av konstitutionen. Utbildning på universitetsnivå ska tillhandahållas uteslutande av institutioner som är offentligt-rättsliga juridiska personer med fullt självstyre. ⁷	I lag 5094/2024 regleras möjligheten att skapa s.k. <i>Legal Entities of University Education</i> , vilka hör till utländska lärosäten eller utbildnings-samarbeten till följd av internationell-rättsliga eller EU-rättsliga samarbeten. Examina från dessa är erkända i grekisk rätt och dessutom anger lagen vilka skyldigheter dessa institutioner har samt att de står under statlig tillsyn så att utbildningen är av god kvalitet och lärarna har den akademiska frihet de ska ha enligt grundlagen. Lag 4957/2022 erkänner och skyddar akademisk frihet och rätten att yttra och sprida idéer inom lärosäten och forskningsorganisationer samt kräver att dessa skyddar friheterna i sina interna regelverk. Lag 4310/2014 reglerar forskning och innovation och ska främja det fria vetenskapliga utforskandet (<i>freedom of scientific exploration</i>).
Island	Nej. ⁸	Universitet är skyldiga att respektera den akademiska friheten hos sina anställda. Inriktningen på forskning och undervisning inom universitetens olika ämnesområden ska vara oberoende av påverkan från dem som äger lärosätet eller finansierar dess verksamhet. ⁹
Nederländerna	Nej.	Akademisk frihet ska iakttas vid institutioner för högre utbildning och vid de akademiska sjukhusen. ¹⁰

Land	Skyddas i grundlag	Skyddas i annan lag
Norge	Nej.	Universitet och högskolor ska främja och värna den akademiska friheten samt de som utövar den. Universitet och högskolor får inte ges instruktioner om innehållet i undervisningen, i forskningen, i det konstnärliga eller akademiska utvecklingsarbetet eller i kunskapsspridningen. ¹¹
Storbritannien	Storbritanniens rättssystem bygger på ett så kallat <i>common law</i> system, vilket innebär att rättsregler och rättsliga principer härrör från rättsfall snarare än i lag fastslagna principer.	<i>The 1988 Education Reform Act</i> reglerar att varje universitet ska ha en <i>body of Commissioners</i> som bland annat ska se till att personal vid lärosätena har frihet att inom rättsliga ramar ifrågasätta och granska kunskap, att föra fram nya idéer och kontroversiella åsikter, utan att detta riskerar att utsätta dem för risk att förlora sin anställning eller förmån i följd därav. ¹² En lag om yttrandefrihet inom högre utbildning antogs i maj 2023: <i>Higher Education (Freedom of Speech) Act 2023</i> . Universitet och högskolor fick då utökade skyldigheter att skydda yttrandefrihet och ett särskilt klagomålssystem infördes. ¹³
Tyskland	Akademisk frihet ingår i samma artikel som skyddar yttrandefriheten. Konst och vetenskap, forskning och undervisning ska vara fria. Undervisningsfriheten befriar dock ingen från trohet mot författningen. ¹⁴	2012 stiftades Tysklands lag om vetenskaplig frihet (<i>Wissenschaftsfreiheitsgesetz</i>). Lagen riktar sig till forskningsinstitut i syfte att ge dem större handlingsfrihet inom statens ramar, bl.a. i fråga om budget- och personalfrågor. Under 2026 behandlas lagförslag om ändringar i lagen. ¹⁵

¹ 2 § andra stycket universitetsloven LBK nr 391 af 10/04/2024.

² Article 38 the Constitution of the Republic of Estonia Passed 28.06.1992. Egen översättning från engelska.

³ Artikel 20 (2) Higher Education Act Passed 20.02.2019.

⁴ Artikel 5 (1) Organisation of Research and Development and Innovation Act Passed 17.06.2025. Egen översättning från engelska.

⁵ 16 och 123 §§ Finlands grundlag 731/1999.

⁶ 3 § universitetslag 558/2009.

⁷ Article 16 The Constitution of Greece. Detta stadgande kom att analyseras närmare av Greklands motsvarighet till Högsta förvaltningsdomstolen (Council of State) i Mål nr 1918/2025, den 11 april 2025. Saken gällde etableringen av utländska lärosäten i Grekland, liknande situationen i mål C-66/18 *Kommissionen mot Ungern*. Den grekiska domstolen kom där fram till att konstitutionen inte hindrade att utländska lärosäten etablerades eller verkade i Grekland när det var fråga om lärosäten från andra EU-länder eller från ett land som är med i det allmänna tjänstehandelsavtalet GATS, se s. 38 i domen. Domstolen underströk också hur annorlunda den grekiska grundlagen är i förhållande till EU-rätten och den situation som gällde i nämnda ungerska fall. Akademisk frihet är starkt knuten till det allmänna skyldigheter och därför är också lärare statstjänstemän med särskilda uppgifter. När den grekiska grundlagen skrevs år 1975 var rätten till utbildning något som staten var skyldig att ge sina medborgare, inget dessa skulle betala för.

⁸ Akademisk frihet nämns inte i den isländska grundlagen. Den så kallade "nya grundlagen" som skrevs 2011 stadgar i artikel 17 (Freedom of culture and education) "the freedom of science, higher learning and the arts shall be ensured by law". Denna lag har dock ännu inte ratificerats. DM m.fl. (2024), s. 32.

⁹ Co-pilots översättning från isländska av 2 § lagen om ändring i lagen om universitet [Lög um breytingu á lögum um háskóla] (självständighet och demokrati vid universiteten samt rättigheter för studenter med funktionsnedsättning), nr. 63/2006.

¹⁰ Artikel 1.6 lagen om högre utbildning och vetenskaplig forskning [Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek], gäller från 2026-08-01.

¹¹ 2-2 § lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

¹² Karan, Terence and Lucy Mallinson (2017). *Academic Freedom in the U.K.: Legal and Normative Protection in a Comparative Context*. Report for the University and College Union.

¹³ Higher Education (Freedom of Speech) Act 2023.

¹⁴ Article 5, Basic Law for the Federal Republic of Germany in the revised version published in the Federal Law Gazette Part III, classification number 100-1, as last amended by the Act of 22 March 2025. Egen översättning från engelska.

¹⁵ Den tyska lagen om vetenskaplig frihet [Wissenschaftsfreiheitsgesetzes], Deutscher Bundestag (2026). *Erstes Gesetz zur Änderung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes* (BT-Drs. 21/4500).

6.4.2 Exempel på hur frågan om akademisk frihet diskuteras i ett urval europeiska länder

Finland

Den forskningsetiska delegationen i Finland (TENK) har publicerat riktlinjer för hur yttrandefrihet för forskare och experter kan säkerställas. Delegationen konstaterar att det finländska forskarsamhället länge har varit medvetet om försöken att begränsa yttrandefriheten för forskare och experter. Som svar har man utarbetat olika stöd- och motåtgärder. Enligt delegationen kännetecknas insatserna av brist på samordning och enhetlighet, vilket leder till överlappning och ineffektiv användning av resurser. Därför är en av delegationens rekommendationer att det inrättas ett nationellt stöd- och samordningsorgan i syfte att försvara forskarnas yttrandefrihet. Det skulle vara en gemensam organisation för universitet, forskningsinstitut, forskningsfinansiärer och fackföreningar med uppgift att ge råd och stöd, följa upp situationen, utbilda, ge utlåtanden och tillhandahålla expertis. Man hänvisar till den tyska plattformen Scicomm-Support som en förebild. Delegationen rekommenderar att utöka arbets-

givarnas lagstadgade skyldighet att stödja anställda i fall av trakasserier till att även omfatta forskare som inte är anställda (det vill säga stipendiefinansierade forskare). Ytterligare en rekommendation är att inkludera vetenskaplig kommunikation och skydd mot trakasserier som moment i forskarutbildningen.³³

Nederländerna

Pågående utredning om akademisk frihet

Ministern för utbildning, kultur och vetenskap har gett Kungliga Nederländska Akademien för konst och vetenskap (KNAW) i uppdrag att ta fram en rapport som ska vara klar under 2026. I uppdraget ingår att utreda

- huruvida den akademiska friheten åtnjuter ett tillräckligt skydd enligt gällande nederländsk lagstiftning och internationella konventioner som är bindande för Nederländerna
- vilka rättsliga eller andra skyddsmekanismer som kan införas för att bättre värna den akademiska friheten i Nederländerna
- vad Nederländerna kan dra för lärdomar av andra länder i detta avseende
- hur ett tydligare rättsligt förankrat skydd för akademisk frihet skulle påverka forskningsuniversitet, universitet för tillämpad vetenskap, undervisningssjukhus samt Akademien och Nederländska forskningsrådet (NWO) i deras roll som arbetsgivare
- vilka konsekvenser detta skulle få för statens och politikens roll.³⁴

Den nationella stödfunktionen SafeScience

SafeScience (WetenschapVeilig på nederländska) är ett initiativ från Universities of the Netherlands (UNL), nederländska forskningsrådet (NWO) och KNAW riktat till forskare och annan personal vid universitet och forskningsinstitutioner i Nederländerna. Syftet

³³ Forskningsetiska delegationen (TENK) (2025). *Säkerställande av yttrandefriheten för forskare och experter*. Publikationsserien Ansvarfull forskning 1:2025.

³⁴ KNAW, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, "Advisory report on legal safeguards for academic freedom".

med SafeScience är att hjälpa forskare och annan personal att snabbt få rätt stöd vid fall av hot, hat eller trakasserier. Stödet erbjuds i form av en webbplats med olika stödmaterial riktade till forskare, chefer och övriga anställda. Det finns också ett akutnummer att ringa om man känner sig otrygg. Dessutom tillhandahåller SafeScience anmälningsformulär där man kan anmäla incidenter. Anmälningarna förmedlas vidare till arbetsgivaren som inom en arbetsdag ska återkoppla och diskutera vilket stöd som är möjligt och lämpligt. I de fall situationen är akut kan säkerhetsspecialister erbjuda omedelbar rådgivning eller hjälp.³⁵

Nederländska rektorers uttalande om akademisk frihet

I maj 2025 publicerade de nederländska universitetsrektorerna ett gemensamt uttalande om vikten av att försvara akademisk frihet. De betonar att friheten att forska, undervisa, publicera och kritiskt ifrågasätta är avgörande för vetenskapliga och samhälleliga framsteg. Rektorerna varnar för att den akademiska friheten är alltmer hotad, både genom politisk styrning och censur utifrån, och genom polarisering, protester och självcensur inom universiteten. Som svar lyfter de centrala principer: institutionell autonomi, yttrande- och publiceringsfrihet under ansvar, respektfullt men öppet meningsutbyte, inkludering och ett tydligt samhällsansvar. Uttalandet avslutas med en inbjudan till en bred nationell dialog om hur akademisk frihet ska försvaras och praktiseras i en turbulent tid.³⁶

Norge

I juli 2021 tillsatte norska Kunnskapsdepartementet en utredning om akademisk yttrandefrihet (*akademisk ytringsfrihet*) som redovisades i mars 2022 i betänkandet *Akademisk ytringsfrihet. God ytringskultur må bygges nedefra, hver dag* (NOU 2022:02). Utredningen bedömde att den akademiska yttrandefriheten kunde stärkas genom ett antal olika insatser, bland annat genom mer precis lagstiftning, ökat fokus på hot mot den akademiska friheten samt förändringar i styrningsformer. Utredningen föreslog att akademikers ansvar för kunskaps-

³⁵ SafeScience, "About ScienceSafe".

³⁶ The Rectors of the Dutch universities, "Statement on Academic Freedom", 30 May 2025.

spridning och akademisk yttrandefrihet borde tydliggöras i existerande lag, samt att spridningsindikatorer skulle integreras i framtida utvecklingsavtal mellan staten och universiteten. Utredningen pekade också på det ansvar som akademiker – såväl forskare och lärare som ledningen – har att uppmuntra öppen, kritisk och respektfull debatt och skydda och stödja anställda som deltar i offentlig debatt. Utredningen presenterade en konkret lista med tio regler som utgångspunkt för akademisk yttrandefrihet (så kallade *ytringsvettregler*) och ett utkast till en yttrandefrihetsdeklaration (*ytringsfrihetsplakat*) för fortsatt diskussion på lärosätena.³⁷ Därefter har vissa preciseringar införts i högskolelagen. Lärosätenas ansvar för akademisk frihet har tydliggjorts liksom forskares och lärares individuella rätt och ansvar att bedriva kunskapsförmedling.³⁸

Storbritannien

I samband med den nya lagen *Higher Education (Freedom of Speech) Act 2023* inrättades en Director for Freedom of Speech and Academic Freedom placerad vid the Office for Students.³⁹ Office for Students är det organ som antar regler på högskoleområdet,⁴⁰ vilket följer av *Higher Education and Research Act (2017)*, del I. Genom *Higher Education (Freedom of Speech) Act 2023* gjordes tillägg i *Higher Education and Research Act*. Lagen innebar bland annat att universitet och högskolor fick utökade skyldigheter att skydda yttrandefrihet och ett särskilt klagomålssystem infördes.⁴¹ Vid regerings-skiftet i juli 2024 valde Labour-regeringen att pausa införandet av delar av den nya lagen eftersom det fanns en oro för att universitet skulle börja prioritera rätten att uttrycka sig fritt framför tryggheten för minoritetsgrupper. Regeringen såg över lagen och tog bland annat

³⁷ NOU 2022:2.

³⁸ Prop. 126 L (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)*. *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*, avsnitt 6.2.

³⁹ Office for the Students (OfS) är en så kallad non-departmental public body. OfS är ansvariga inför parlamentet. Organisationen får strategisk vägledning från regeringen men är operativt oberoende gentemot regeringen. OfS får sin finansiering från medlemsavgifter (lärosäten) och viss finansiering från regeringen och andra organisationer på uppdragsbasis. Organisationen sköter även fördelningen av statliga bidrag till universitet och högskolor, på uppdrag av regeringen. Office for Students, "Our relationship with government".

⁴⁰ Office for Students, "Office for Students".

⁴¹ Sedan tidigare fanns en Office of the Independent Adjudicator for Higher Education till vilken studenterna kunde vända sig om inte deras lärosäte tagit hand om klagomål i de interna processerna vid universitetet, se "Office of the Independent Adjudicator".

bort de delar som bedömdes som onödiga och som riskerade att ut-sätta universitet för höga kostnader vid rättsliga tvister.⁴² Lagen trädde i kraft igen i augusti 2025. I korthet innefattar lagen följande:

- Universitet och högskolor måste ta rimliga steg för att skydda yttrandefrihet inom lagens ramar.
- Det är förbjudet att använda sekretessavtal (NDAs) för att tysta offer för trakasserier, sexuella övergrepp eller mobbning.
- Alla lärosäten måste ha en policy (*code of practice*) som tydligt beskriver hur de ska främja och skydda yttrandefrihet.
- Office for Students har fått ett nytt uppdrag att främja yttrande-frihet och akademisk frihet inom högre utbildning.⁴³

Redan innan lagens alla delar trätt i kraft fick University of Sussex i mars 2025 böta 585 000 pund för att ha brutit mot regler om yttrande-frihet. Enligt Office for Students begränsade universitetets *Trans and Non-Binary Equality Policy Statement* möjligheten för lärare och studenter att uttrycka genuskritiska åsikter. Det specifika fallet gällde en forskare som lämnade universitetet 2021 på grund av stu-dentprotester mot hennes syn på kön och transsexualitet. Office for Students bedömde att universitetet därmed inte uppfyllde sina skyldigheter att skydda yttrandefrihet.⁴⁴ Rektorn för University of Sussex har överklagat beslutet,⁴⁵ bland annat för att hon anser att undersökningen var bristfällig, politiskt motiverad och orimligt ut-dragen i tid.⁴⁶

⁴² Government UK, "Press release. Government reaffirms commitment to Free Speech in universities", 2025-01-15.

⁴³ Office for Students, "Freedom of speech. Changes to Regulation".

⁴⁴ Office for Students, "University of Sussex fined £585,000 for free speech and governance breaches", 2025-03-26.

⁴⁵ Press Summary 29th April 2026, *The University of Sussex v The Office for Students*, (2026) EWHC 984 (Admin).

⁴⁶ Sasha Roseneil, "OfS free-speech absolutism allows abuse, harassment, and bullying", Higher Education Policy Institute, 2025-04-09. Se också Sveriges radio, "Brittiska universitet riskerar böta miljoner", 2025-03-31.

Tyskland

Som ett svar på ökande angrepp mot forskare, särskilt tydligt efter pandemin, finns sedan 2023 den nationella kontaktpunkten Scicomm-Support. Målgruppen är forskare och de som kommunicerar forskning (*science communicators*). Plattformen vänder sig även till forskare i Österrike och Schweiz. Kontaktpunkten erbjuder stödmaterial, bland annat en guide⁴⁷ och telefonsupport som är tillgänglig mellan klockan 07.00 och 22.00 dagligen. Den erbjuder även juridiskt stöd genom en advokatbyrå och psykologstöd vid behov. Scicomm-Support anordnar också utbildningar och workshoppar om hur man kan hantera nättrakkasserier, hatretorik och riktade attacker mot forskare eller vetenskapskommunikatörer. Den nationella kontaktpunkten drivs gemensamt av universitet, forskningsinstitut, forskningsfinansiärer och yrkesorganisationer. I organisationen finns en heltidsanställd och två som jobbar ideellt 50 procent. De sitter på sina respektive arbetsplatser på lärosätena och lägger en viss del av sin tid på arbetet inom ramen för sina respektive tjänster. Arbetet med att bemanna stödfunktionen sker även ideellt genom ett nätverk av personer på lärosätena och andra forskningsinstitutioner.⁴⁸ Scicomm-Support finansieras av flera stiftelser samt parlamentet (*Bundestag*). Sedan dess start har totalt 60 personer anlitat tjänsten. I 30 av fallen har Scicomm-Support kopplat in jurister. Det har i de fallen handlat om organiserade angrepp där den utsatta behövt vägledning över flera månader, ibland även i domstol.⁴⁹

6.5 Sammanfattande kommentar

Det konstitutionella skyddet för akademisk frihet tar sig olika uttryck i de länder utredningen valt att ta upp här. Akademisk frihet står omnämnd i flera länders grundlagar och har därigenom kommit att tolkas i högsta instans. I de länder där den akademiska friheten inte omnämns, blir det konstitutionella skyddet för yttrandefriheten

⁴⁷ Scicomm-Support (2023). *Guideline. Dealing with attacks and unobjective conflicts in science communication*.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Scicomm-Support, 2026-01-16.

⁴⁹ Scicomm-Support har fått 1 miljon euro för verksamhetsåren 2025–2028 av Bundestag. Organisationen har även privata donationer, vi har ingen uppgift om hur mycket. Intervju med företrädare för Scicomm-Support, 2026-01-16. Se också Jurjaks, Arvid, "Hjälplinje erbjuder juridiskt stöd" i *Universitetsläraren*, 2025-04-15.

och informationsfriheten mycket viktigt. I Storbritannien, där skriven grundlag saknas och där mänskliga rättigheter skyddas genom vanlig lag, har förändringarna rörande skyddet för akademisk frihet de senaste åren kommit att leda till spänningar och rättsliga oklarheter som måste hanteras i domstol.

Vi kan också konstatera att det i flera länder tagits fram stödfunktioner i syfte att stärka den akademiska friheten. Det har inte lett till fler rättsprocesser, men gett nya möjligheter för forskare och lärare att söka information och stöd i situationer som kan upplevas som svåra. I de länder som vi studerat finns ingen enskild ombudsman för akademisk frihet, utan olika organ arbetar för att främja och stärka akademisk frihet.

7 Tillsyn och överprövning som relaterar till akademisk frihet

I detta kapitel redogör vi för tillsynsmyndigheter och överprövningsorgan som kontrollerar efterlevnaden av regelverk som direkt eller indirekt skyddar den akademiska friheten. Vi bedömer också huruvida regelverket ger tydlig vägledning vid eventuella överklaganden eller anmälningar till tillsynsmyndigheterna och överprövningsorganen.

Nämnden för prövning av oredlighet i forskning (Npof) och Överklagandenämnden för etikprövning har behandlats i avsnitt 5.9.1 och 5.9.2.

7.1 Bedömning: regelverket ger i huvudsak tydlig vägledning

Bedömning

Regelverket ger i huvudsak tydlig vägledning vid överklaganden och anmälningar till tillsynsmyndigheterna.

UKÄ:s tillsyn genom granskning av enskilda ärenden bör förtydligas.

Skälen för bedömningen

Även om akademisk frihet och forskningens frihet skyddas genom lag utgör de inte rättigheter i den mening att en forskare kan få eventuella inskränkningar i rätten prövad direkt i domstol. I stället skyddas den akademiska friheten i huvudsak indirekt genom andra regelverk. Det förklaras delvis av svensk rättstradition, som sätter demokratisk

styrning före rättslig prövning och verkställighet av grundlagsfästa rättigheter.¹

Flera myndigheter, nämnder och domstolar har till uppgift att upprätthålla regelverk som utgör förutsättningar för att forskare och lärare ska kunna åtnjuta akademisk frihet i praktiken. Detta innebär att frågor som rör akademisk frihet i huvudsak måste lyftas inom ramen för dessa regelverk, snarare än som en egen rättighet. En sådan prövning innebär sällan resonemang kring akademisk frihet som en konstitutionell rättighet.² De myndigheter och nämnder som beskrivs nedan prövar alltså i huvudsak inte om en forskares eller lärares akademiska frihet inskränkts, utan har till uppgift att upprätthålla regelverk som indirekt påverkar deras möjligheter att utföra sitt arbete utifrån principen om akademisk frihet.

Vi har gått igenom centrala myndigheters, nämnders och domstolars uppdrag och de författningar som reglerar dessa. Vi bedömer att tillsynsmyndigheterna i hög utsträckning ger tydlig vägledning vid eventuella överklaganden eller anmälningar om en forskares eller lärares akademiska frihet begränsats. Se respektive avsnitt nedan för närmare skäl för den bedömningen. Vi bedömer dock att det finns ett behov för UKÄ att förtydliga myndighetens tillsynsarbete av enskilda ärenden. Det är i dag inte tydligt i vilken mån myndigheten prövar ärenden från forskare och lärare. De närmare skälen för den bedömningen finns i avsnitt 7.2.7.

7.2 Myndigheter, nämnder och domstolar

I detta avsnitt redogör vi för de centrala aktörerna som har tillsyn över regelverk och prövar frågor som i något avseende syftar eller relaterar till att säkerställa ett skydd av forskares och lärares akademiska frihet.

7.2.1 Arbetsdomstolen

Arbetsdomstolen prövar arbetsrättsliga tvister, ofta mellan arbetsgivare och arbetstagare. Som vi konstaterar i kapitel 8 utgör förhållandena på arbetsplatsen en central förutsättning för forskares och

¹ Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

² Jfr Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

lärares möjligheter att utöva akademisk frihet. Konflikter om enskilda forskares och lärares arbetsförhållanden kan därför ha bäring på deras akademiska frihet. Det har också hänt att akademisk frihet använts som ett argument i Arbetsdomstolen för att göra undantag från arbetsrättslig reglering.

Arbetsdomstolens verksamhet

Arbetsdomstolen är en specialdomstol med uppgift att pröva arbetsrättsliga tvister. Som arbetstvist räknas tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.³ Arbetsdomstolen prövar tvister där parterna har olika meningar om tolkningen eller tillämpningen av en regel i lag eller avtal som är av betydelse för förhållandet dem emellan.⁴

I vissa fall kan talan väckas direkt vid Arbetsdomstolen. Domstolen är då första och enda instans. Det gäller tvister där en facklig organisation för talan för en medlems räkning mot en arbetsgivare och tvisten gäller arbetsuppgifter som omfattas av kollektivavtal. Domstolen prövar också, även om det inte finns kollektivavtal, om målet gäller tillämpning av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I de fall talan inte kan väckas direkt i Arbetsdomstolen kan talan väckas vid tingsrätt. Detta är vanligast i mål om anställningskydd, lön och andra anställningsförmåner samt andra rättigheter på grund av anställningen, till exempel ledighetsregler av olika slag.⁵ Om en part är missnöjd med tingsrättens avgörande kan parten därefter överklaga till Arbetsdomstolen. För prövning hos Arbetsdomstolen krävs då att domstolen meddelar prövningstillstånd. Arbetsdomstolens avgöranden kan inte överklagas.⁶

³ 1 kap. 1 § lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

⁴ Se Dalekant, Per & Weihe, Anders kommentaren till 1 kap. 1 § lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

⁵ 2 kap. 1–2 §§ lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister; Viklund, Lars & Wästfelt, Martin, *Arbetsrätt i praktiken – en handbok*, s. 39–40.

⁶ 2 kap. 3–4 §§ lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Frågor om akademisk frihet i Arbetsdomstolen

Det händer att parter i arbetstvister inom högskolesektorn åberopar akademisk frihet som ett argument för sin sak. I ett avgörande från Arbetsdomstolen motsatte sig ett lärosäte att en lektors upprepade vikariatsanställningar skulle övergå till en tillsvidareanställning. Lärosätet hävdade att läranställningar inom högskolan omfattas av särskilda regler i högskoleförordningen och att dessa regler, tillsammans med de särskilda rekryteringsförfarandena för akademiska tjänster, utesluter automatisk omvandling till tillsvidareanställning. Lärosätet åberopade också behovet av att bevara akademisk kvalitet och värna lärosätenas självständighet vid tillsättning av lärartjänster. Dessa principer ansågs vara knutna till det lagstadgade erkännandet av forskningsfriheten. Arbetsdomstolen godtog dock inte denna argumentation utan förklarade att högskoleförordningen inte innehöll något uttryckligt undantag från lagen om anställningsskydd och bedömde att lektorns anställning hade övergått till en tillsvidareanställning.⁷

I ett annat avgörande prövade Arbetsdomstolen frågan om huruvida en professor gjort sig skyldig till tjänsteförseelse genom att vägra att ta fram förslag till studieplan och litteraturförteckning för en forskarutbildning enligt vissa riktlinjer. Professorn gjorde gällande att en studieplan upprättad enligt riktlinjerna skulle sakna vetenskaplig grund och att det var hans akademiska frihet att inte ta fram en sådan. Domstolen konstaterade visserligen att högskolelagens bestämmelser om forskningens frihet är tillämplig på en professors verksamhet, till exempel i fråga om undervisning. Frågan om det skulle strida mot bestämmelsen att ta fram en studieplan bedömdes dock inte vara av avgörande betydelse för målets utgång, utan lydnadsplikten skulle bedömas utifrån allmänna avtals- och arbetsrättsliga principer. Domstolen fann att professorns vägran utgjorde ett åsidosättande av tjänsteplikterna.⁸

I båda avgörandena har domstolen inte gett någon egentlig rättslig betydelse till parternas åberopande av den akademiska friheten. I det första avgörandet behandlade domstolen tvisten som ett arbetsrättsligt ärende. Domstolen verkar inte ha gett principen om akademisk frihet något relevant värde vid bedömning av frågorna i målet. I det andra avgörandet formulerade domstolen inte heller någon allmän

⁷ AD 2004 nr 58.

⁸ AD 1982 nr 18.

princip som skulle ge forskare och lärare ett särskilt utrymme för självständiga bedömningar i frågor som rör utbildningens innehåll. Domstolens resonemang vilade i stället på arbetsrättsliga utgångspunkter, snarare än på konstitutionella eller akademiska normer. Därmed bekräftade domstolen att arbetsrättsliga skyldigheter har företräde framför den enskilda forskarens eller lärarens akademiska självständighet.⁹

Sammanfattande bedömning

Regelverket är tydligt att använda. Det är möjligt för en forskare eller lärare att få prövat en arbetsrättslig tvist med anknytning till akademisk frihet i Arbetsdomstolen. I prövningen kan dock den akademiska friheten få stå tillbaka för arbetsrättslig lagstiftning och praxis.

7.2.2 Disciplinnämnderna vid högskolorna

I rapporter om lärares akademiska frihet lyfts studenter som genom sitt agerande stör eller hindrar undervisningen som en utmaning för den akademiska friheten, med följden att läraren undviker att undervisa om vissa ämnen och frågor.¹⁰ Det förekommer även att studenter utövar hot och trakasserier mot forskare och lärare och den vanligaste situationen då incidenterna inträffar är i samband med undervisning.¹¹ Enskilda studenter kan därmed agera på sätt som utgör en utmaning för forskarens och lärarens akademiska frihet i undervisningssituationen.

Disciplinnämnderna vid högskolorna har till uppgift att pröva om en students agerande ska leda till disciplinära åtgärder eller inte. Disciplinnämnderna ger alltså lärosätena verktyg att komma åt beteenden hos studenter som kan utgöra utmaningar för den akademiska friheten.

⁹ Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

¹⁰ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 61, 69.

¹¹ Nationella sekretariatet för genusforskning, SULF och SUHF (2024). *Utsatthet vid svenska universitet och högskolor*, s. 68.

Disciplinnämnderna som ett verktyg för akademisk frihet

En student kan bli föremål för disciplinära åtgärder om studenten försöker vilseleda vid examination, stör eller hindrar verksamhet inom högskolan eller utsätter andra studenter eller anställda för trakasserier eller sexuella trakasserier.¹²

Disciplinärenden prövas av en särskild disciplinnämnd som ska finnas vid varje lärosäte.¹³ Nämnden ska bestå av rektor som ordförande, en lagfaren ledamot som ska vara eller ha varit ordinarie domare och en företrädare för lärarna vid högskolan. Studenterna vid högskolan har rätt att vara representerade i nämnden med två ledamöter.¹⁴ De åtgärder som kan bli aktuella är varning eller avstängning.¹⁵

Om det uppstår en befogad misstanke om en disciplinförseelse ska anmälan skyndsamt göras till rektor. Rektor ska därefter utreda ärendet samt ge studenten tillfälle att yttra sig över anmälan. Det är sedan rektors uppgift att avgöra om omständigheterna är sådana att ärendet ska lämnas utan vidare åtgärd, föranleda varning av rektor, eller hänskjutas till disciplinnämnden för prövning. Skulle rektor besluta om varning får beslutet på studentens begäran ställas under disciplinnämndens prövning. Studenten ska underrättas om denna rättighet.¹⁶

Det finns även en möjlighet att med omedelbar verkan tillfälligt (interimistiskt) stänga av en student från verksamheten. Förutsättningarna för det är att ärendet hänskjutits till disciplinnämnden. Rektorn fattar beslutet i samråd med den lagfarna ledamoten i disciplinnämnden. Ett beslut om interimistisk avstängning ska gälla till dess ärendet har prövats av disciplinnämnden, dock längst under en månad.¹⁷

Det är bara disciplinnämndens beslut om varning eller avstängning som får överklagas, vilket sker till allmän förvaltningsdomstol.¹⁸ Det innebär att en nämnds beslut om att lämna ärendet utan åtgärd inte kan överklagas, inte heller av anmälade lärare eller dennes institution.

¹² 10 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100).

¹³ 10 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁴ 10 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁵ 10 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁶ 10 kap. 9–10 §§ högskoleförordningen (1993:100).

¹⁷ 10 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁸ 12 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100).

Enligt UKÄ:s statistik ökade antalet disciplinärenden vid universitet och högskolor under 2025, vilket bröt den nedåtgående trend som setts sedan 2022. Totalt fick 2 328 studenter en disciplinär åtgärd, vilket är en ökning med cirka 3 procent jämfört med året innan. Både avstängningar och varningar ökade något, där avstängningar steg med 2,6 procent och varningar med 4,8 procent. Majoriteten av ärendena i disciplinnämnderna rör vilseledande vid examination. Plagiering har minskat kraftigt och ersatts av otillåten användning av AI-verktyg, som nu är den vanligaste orsaken till disciplinärenden. Ökningen av denna typ av otillåten användning ökade kraftig under 2025 jämfört med 2024.¹⁹ Statistiken finns könsuppdelad och visar att män var något överrepresenterade bland de som blev föremål för disciplinåtgärd under 2025.²⁰

Sammanfattande bedömning

Disciplinnämndernas verksamhet är reglerad i högskoleförordningen. Vi bedömer att det får anses vara tydligt för forskare och lärare hur en anmälan till disciplinnämnderna går till, samt hur ett eventuellt överklagande hanteras.

Vi bedömer dock att det bör införas en ny grund för disciplinära åtgärder som träffar en viss typ av utmaningar som forskare och lärare kan ställas inför i sitt arbete. Det gäller studenter som utsätter en arbetstagare vid lärosätet för otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet. Förslaget redovisas i avsnitt 10.2.4.

7.2.3 Diskrimineringsombudsmannen

Likt brister i arbetsmiljön kan diskriminering och trakasserier utmana den akademiska friheten. Trakasserier och diskriminering kan skapa tystnadskulturer där individer avstår från att uttrycka sig. En sådan miljö kan hindra att nya perspektiv lyfts samt bidra till att minoritetsgrupper inte ges plats i den akademiska miljön, vilket inverkar negativt på pluralismen. Ett aktivt arbete mot diskriminering och trakasserier kan därför bidra till att skapa förutsättningar för aka-

¹⁹ Universitetskanslersämbetet (2026c). *Disciplinärenden 2025 vid universitet och högskolor*, 2026:7, s. 4.

²⁰ Universitetskanslersämbetet (2026c), s. 13.

demisk frihet. Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar tillsyn över att ett sådant arbete bedrivs på arbetsplatser.

Som beskrivs närmare i avsnitt 7.2.8 prövar Överklagandenämnden för högskolan överklaganden av beslut av ett lärosäte på den grunden att beslutet strider mot diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen.²¹ Det är även en förutsättning att trakasserier kan kopplas till diskrimineringslagen för att en student ska kunna varnas eller stängas av (se avsnitt 7.2.2 och 10.2.4).

DO:s tillsyn som ett verktyg för akademisk frihet

DO har i uppdrag att arbeta mot diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet och könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. DO utövar därför tillsyn över att bland annat diskrimineringslagen (2008:567) följs.²² Eftersom en miljö präglad av diskriminering och trakasserier påverkar forskares och lärares förutsättningar att utöva sina uppgifter får DO:s tillsyn en indirekt betydelse för akademisk frihet.

Lärosäten omfattas av diskrimineringslagen både som arbetsgivare och som utbildningsanordnare.²³ Lärosätena är därmed skyldiga att bedriva aktiva åtgärder²⁴ (se avsnitt 8.3.2) för att motverka diskriminering. Arbetet med aktiva åtgärder syftar till att motverka diskriminering och trakasserier. I förlängningen kan det främja ett gott arbetsklimat, vilket skapar bättre förutsättningar för akademisk frihet.

De aktörer som omfattas av lagen har en skyldighet att lämna de uppgifter som DO behöver för sin tillsyn och DO har möjlighet att förelägga vite för att en aktör ska fullgöra sin skyldighet. Ett sådant beslut kan överklagas till Nämnden mot diskriminering.²⁵ DO kan även förelägga den som inte fullgör sina skyldigheter avseende aktiva åtgärder att göra det. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite och meddelas av Nämnden mot diskriminering efter begäran av DO. Om DO inte vill göra en framställning till nämnden om vitesföreläggande,

²¹ 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567).

²² 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567) och 1 § lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

²³ Se bl.a. 2 kap. 1 § och 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

²⁴ I 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelserna om aktiva åtgärder och hur aktörer ska arbeta med dessa.

²⁵ 4 kap. 3–4 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

får en central arbetstagarorganisation som arbetsgivaren är bunden till av kollektivavtal göra en framställning i stället.²⁶

En enskild person kan anmäla ett ärende om diskriminering till DO. Samtliga anmälningar utreds inte utan DO gör ett urval. Omständigheter som kan tala emot att ett ärende utreds vidare är att händelsen ligger långt bak i tiden eller att händelsen redan utreds av annan aktör, till exempel fackförbund, annan myndighet eller domstol. Ytterligare en anledning till att DO inte utreder kan vara att en utredning inte skulle leda till att DO kan konstatera diskriminering, till exempel om det saknas bevisning. Det är möjligt att göra en anmälan anonymt, men det försvårar DO:s utredningsarbete och kan utgöra en sådan faktor som innebär att anmälan inte utreds vidare.²⁷

Om anmälan ska utredas vidare inleds en tillsynsutredning där DO granskar om den som anmälts har brutit mot diskrimineringslagen. Ett ärende avslutas med att DO fattar ett beslut. Beslutet är antingen ett beslut om att DO ”träder in som part” eller ett tillsynsbeslut. Att DO träder in som part innebär att DO kommer att företräda anmälaren och driva frågan vidare rättsligt. Det sker om DO bedömt att det föreligger diskriminering och att frågan är möjlig att driva vidare i domstol. I ett tillsynsbeslut bedömer DO om den som anmälts har följt diskrimineringslagen, eller brutit mot den.²⁸

I diskrimineringslagen förbjuds repressalier mot den som anmält diskriminering, har påtalat att någon bryter mot diskrimineringslagen, har medverkat i en utredning om diskriminering eller avvisat eller fogat sig i trakasserier eller sexuella trakasserier.²⁹

Antalet anmälningar till DO har under perioden 2016–2025 ökat med 219 procent. Bara från 2024 till 2025 ökade antalet anmälningar med 32 procent.³⁰ I samhället i stort är funktionsnedsättning och etnisk tillhörighet de vanligaste diskrimineringsgrunderna i anmälningarna. Därefter följer anmälningar gällande kön och ålder.³¹ De samhällsområden där flest fall av diskriminering anmäls är arbetslivet följt av utbildning. I arbetslivet är etnisk tillhörighet den van-

²⁶ 4 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

²⁷ Diskrimineringsombudsmannen, ”Vad händer när du anmält?”.

²⁸ Diskrimineringsombudsmannen, ”Vad händer när du anmält?”.

²⁹ 2 kap. 18–19 §§ diskrimineringslagen (2008:576).

³⁰ Diskrimineringsombudsmannen (2026). *Statistik över anmälningar 2016–2025 – årlig statistikrapport från Diskrimineringsombudsmannen*, Rapport 2026:1, s. 20.

³¹ Diskrimineringsombudsmannen (2026), s. 28.

ligaste grunden för anmälan och diskrimineringen sker främst vid ledning och fördelning av arbete följt av rekrytering.³²

Tittar man specifikt på samhällsområdet utbildning, som inkluderar både grundskoleutbildning och högre utbildning, är funktionsnedsättning den vanligaste grunden för anmälan om diskriminering. Därefter följer etnisk tillhörighet, sexuella trakasserier, religion eller trosuppfattning, kön, ålder, sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck.³³ Statistiken är inte uppdelad på så sätt att det går att utläsa om anmälaren är student, elev eller anställd.³⁴

Antalet anmälningar mot lärosätena till DO har ökat. År 2025 inkom cirka 150 anmälningar om diskriminering på lärosäten till DO, vilket kan jämföras med under 50 anmälningar år 2016.³⁵ Statistiken över anmälningar 2016–2025 är inte könsuppdelad på sätt att man kan utläsa kön på den som gjort anmälan.³⁶

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att regelverket rörande diskriminering är tydligt att använda. Tillsynen som bedrivs av DO är reglerad i lag. Enligt lagen har lärosätena flera skyldigheter att arbeta mot diskriminering och trakasserier. Det får anses vara tydligt för lärosätena vad DO har för roll som tillsynsmyndighet samt vad som förväntas av dem om det uppstår risker kopplade till diskriminering och trakasserier i arbetsmiljön.

Det finns även tydlig information på DO:s webbplats om hur en enskild anmäler ett ärende till DO. Att DO ska ta emot anmälningar och hur de sedan handläggs är inte reglerat i lag eller förordning. Att DO tar emot anmälningar följer indirekt av tillsynsuppdraget i diskrimineringslagen och myndighetens uppdrag enligt lagen om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568).

³² Diskrimineringsombudsmannen (2026), s. 33, 35.

³³ Diskrimineringsombudsmannen (2026), s. 37.

³⁴ Diskrimineringsombudsmannen, "Statistikunderlag 2015–2025".

³⁵ Diskrimineringsombudsmannen (2026), s. 39 (figur 17).

³⁶ Diskrimineringsombudsmannen, "Statistikunderlag 2015–2025". Detta beror bland annat på att det är frivilligt att uppges kön när man upprättar en anmälan till DO och att många väljer att göra anmälningar anonymt. Kontakt med företrädare för DO, 2026-07-22.

7.2.4 Högskolans avskiljandenämnd

Högskolans avskiljandenämnd (HAN) prövar frågor om avskiljande av studenter från högskoleutbildningen. Likt problembeskrivningen i avsnittet om disciplinnämnderna kan enskilda studenters agerande utgöra en utmaning för enskilda forskares och lärares akademiska frihet. Verktyg för att avskilja studenter från utbildning kan därför fylla en funktion för att försäkra att det finns förutsättningar för akademisk frihet vid lärosätet.

Högskolans avskiljandenämnd som ett verktyg för akademisk frihet

Om en student lider av en psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet finns det en möjlighet att avlägsna denne från utbildningen. En förutsättning för avskiljande är att det bedöms föreligga en påtaglig risk för att studenten, till följd av något av dessa skäl, kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen.³⁷

En psykisk störning hos en student kan leda till ett utåtagerande och hotfullt beteende mot personal och medstudenter. Ett sådant beteende kan leda till omfattande arbetsmiljöproblem, som på sikt riskerar att utmana förutsättningarna för att utöva akademisk frihet för dem som utsätts. I praxis har till exempel studenter med psykisk sjukdom avskilts från utbildningen på grund av omfattande mejl-kommunikation med anställda vid lärosätet med hotfullt och kränkande innehåll, vilket lett till arbetsmiljöproblem.³⁸

En student kan även skiljas från utbildningen om denne begår ett grovt brott som på något sätt har anknytning till högskolan, till exempel mot en anställd eller medstuderande. Som riktlinjer för vilken typ av brottslighet som kan läggas till grund för ett avskiljande anges våldsbrott, grova narkotikabrott, grov skadegörelse eller allmänfarliga brott för vilka utdömts fängelsestraff, eller som normalt leder till ett fängelsestraff om minst ett år. Försök till sådana brott bör

³⁷ 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

³⁸ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 januari 2025 i mål nr 407-25; Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 24 maj 2024 i mål nr 8250-24; Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 14 juni 2022 i mål nr 11999-22.

också kunna bedömas som lika allvarliga som fullbordade brott.³⁹ Dessa typer av brott kan utgöra ett hot mot den akademiska friheten. Möjligheten att avskilja studenter utgör på så sätt ett indirekt skydd av den akademiska friheten.

Vi noterar att det har lagts fram förslag om att det ska vara möjligt att avskilja en student som varit föremål för upprepade disciplinära åtgärder utan att ändra sitt beteende och därigenom visat sig vara uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.⁴⁰

HAN består av fem ledamöter där ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet som domare. Av de andra ledamöterna ska en vara sakkunnig i psykiatri, två ha särskild kunskap om förhållandena inom universitet och högskolor, varav en ska representera studenterna, och en ledamot företräda allmänna intressen.⁴¹ Ett ärende om avskiljande tas upp av nämnden endast efter skriftlig anmälan från rektor, eller den som rektor har utsett.⁴² Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Om HAN inte beslutar något annat ska ett sådant beslut också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag. HAN kan även besluta att studenten tills vidare inte får fortsätta eller antas till någon annan utbildning.⁴³ Nämndens beslut i avskiljandeåtgärder får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av både studenten och högskolan.⁴⁴

HAN utreder fyra till sex ärenden varje år.⁴⁵ Under 2025 avgjorde HAN fyra ärenden om avskiljande. Tre studenter avskildes från utbildning och i ett fall avslogs högskolans begäran om avskiljande.⁴⁶ Ärenden från HAN finns inte offentligt tillgängliggjorda. Vi har i stället sökt fram domstolsavgöranden i avskiljandeärenden under de senaste fem åren. Av dessa kan konstateras att de avskiljandeärenden som prövats i domstol har rört avskiljandegrunderna psykisk störning och grov brottslighet, där de flesta rörde psykisk störning.

³⁹ Prop. 1986/87:100, *Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88*, bil. 10, s. 204–206.

⁴⁰ Se vidare SOU 2021:83, *Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter*. Betänkande av Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter; Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter*, U2025/01126.

⁴¹ 4 § förordning (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd.

⁴² 7 § förordning (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildningen.

⁴³ 3 § förordning (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildningen.

⁴⁴ 4 kap. 7 § högskolelagen samt 20–21 §§ förordning (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildningen.

⁴⁵ Högskolans avskiljandenämnd, "Avgöranden".

⁴⁶ Universitetskanslersämbetet (2026b). *Universitetskanslersämbetets årsredovisning 2025*, s. 52.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att lagstiftningen är tydlig att använda. Tillsynen som bedrivs genom HAN är reglerad i högskolelagen samt i särskild förordning. Det får anses vara ett tydligt verktyg för lärosätena hur en anmälan till HAN går till samt hur ett eventuellt överklagande hanteras.

7.2.5 Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) utövar på regeringens vägnar tillsyn över att den offentliga verksamheten efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Under JK:s tillsyn står statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter.⁴⁷ Tillsynen syftar till att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs och kan därigenom indirekt bidra till att skydda den akademiska friheten vid universitet och högskolor.

JK utgör också en extern och oberoende klagoinstans som enskilda kan vända sig till, likt Riksdagens ombudsmän (JO). JK kan uttala sig om de svåra gränsdragningar som kan uppstå mellan en arbetsgivares arbetsledningsrätt och arbetsmiljöansvar, och enskilda forskares och lärares yttrande- och meddelarfrihet. Eftersom yttrandefriheten och den akademiska friheten står varandra nära kan en inskränkning i forskarens eller lärarens yttrandefrihet även innebära en utmaning för den akademiska friheten.

JK:s tillsynsverksamhet

JK är ett så kallat extraordinärt tillsynsorgan. Det innebär att JK:s granskning inte ersätter den tillsyn som ankommer på andra myndigheter. Ett ärende väcks genom anmälan och ska bara prövas om frågans beskaffenhet ger anledning till det.⁴⁸ Detta innebär att JK i princip är fri att avgöra vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på. JK behöver inte motivera sitt beslut och beslutet kan inte överklagas.⁴⁹ Tillsynsverksamheten är ämnad att i huvudsak riktas in på rättsliga systemfrågor och på verksamhets-

⁴⁷ 12 kap. 1 § regeringsformen och 1–3 §§ lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

⁴⁸ 15 § andra stycket förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

⁴⁹ Justitiekanslern, ”Alla anmälningar utreds inte”.

områden där det saknas ordinära tillsynsorgan.⁵⁰ Resurserna för JK:s tillsynsverksamhet är begränsade vilket innebär att myndigheten koncentrerar sig på frågor om rättssäkerhet, yttrandefrihet, offentlighet och så kallade systemfel hos myndigheterna.⁵¹

En anmälan som tas upp till prövning av JK resulterar i de flesta fall i ett beslut där myndigheten får utstå eller slipper kritik för sitt agerande. JK kan väcka åtal mot en befattningshavare som begått brott i tjänsten och göra anmälningar till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.⁵²

JK har även tillsyn över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.⁵³ Det innebär bland annat att JK är ensam åklagare i mål som rör tryck- och yttrandefrihetsbrott.⁵⁴ Som exempel på sådana brott kan nämnas uttalanden som utgör förtal eller hets mot folkgrupp. Även otillåten efterforskning av medias källor eller vissa former av brott mot tystnadsplikt omfattas av JK:s behörighet. För att ett yttrandefrihetsbrott ska omfattas av JK:s särskilda åklagarkompetens måste det dock ha begåtts i medier som skyddas av grundlagen.⁵⁵ Det innebär att uttalandet ska vara framställt i tryckt skrift som till exempel dagstidningar och böcker, i radio- och tv-program eller genom så kallade tekniska upptagningar som till exempel DVD- och CD-skivor. Under vissa förutsättningar omfattas även uttalanden som publiceras på en webbsida på internet av grundlagsskyddet. Det rör framför allt sådana webbsidor som tillhandahålls av massmedieföretag men även webbsidor med utgivningsbevis.⁵⁶

Detta innebär att uttalanden som visserligen skulle kunna utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott som publicerats på en webbplats som saknar utgivningsbevis, till exempel sociala medier, inte omfattas av JK:s tillsyn.⁵⁷ Uttalanden på dessa plattformar kan dock ändå utgöra

⁵⁰ Prop. 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*, Utgiftsområde 1, s. 22.

⁵¹ Justitiekanslern, "Tillsyn".

⁵² 5–6 §§ lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

⁵³ 9 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁵⁴ 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 7 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det rör sig om t.ex. förtal, hets mot folkgrupp, otillåten efterforskning av medias källor eller vissa former av brott mot tystnadsplikt.

⁵⁵ Axberger, Hans-Gunnar (2013). "JK och yttrandefriheten" i Göranson, Ulf (red.), *Justitiekanslern 300 år*, s. 149 ff.

⁵⁶ Justitiekanslern, "Tryck- och yttrandefriheten".

⁵⁷ Axberger, Hans-Gunnar (2023). *Yttrandefrihetsgrundlagarna: Rättigheter och gränser för medier och medborgare*, s. 55 och 173 f.

yttrandefrihetsbrott, men de behandlas inom den vanliga straffrättsliga ordningen av Åklagarmyndigheten.⁵⁸

JK:s tillsyn som ett verktyg för akademisk frihet

En forskare eller lärare kan vända sig till JK för att anmäla en högskola eller en tjänsteman vid denna för att få prövat om de efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JK kan uttala sig om huruvida ett lärosäte inskränkt en forskares eller lärares yttrande- eller meddelarfrihet. JK har dock inte samma funktion som klagoinstans som JO, utan tillsynsarbetet avser att främst rikta in sig på rättsliga systemfrågor och på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan.⁵⁹ Även studenter kan vända sig till JK.

Under perioden 2021–2025 har JK tagit emot 43 anmälningar mot statliga universitet och högskolor avseende överträdelse av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och annan allmän tillsyn, samt 71 skadeståndsärenden. Det går inte att urskilja ett mönster om att antalet anmälningar ökat under denna femårsperiod, utan det har kommit in ungefär samma antal anmälningar per år. Vad gäller skadeståndsärenden har de ökat, från 11 ärenden 2021 till 26 ärenden 2025.⁶⁰ Statistiken finns inte könsuppdelad.⁶¹ Av de ärenden som vi tagit del av från den här perioden finns det inget som belyser gränsdragningarna mellan arbetsgivarens arbetsledningsrätt och ansvar för arbetsmiljön, och enskilda forskares eller lärares yttrande- och meddelarfrihet. Sådana uttalanden finns dock i äldre praxis.

I ett ärende från 2011 granskades en situation där en professor hade publicerat en kritisk artikel i en dagstidning. Artikeln innehöll bland annat hänvisningar till en intern arbetsmiljöenkät och riktade kritik mot högskolans ledning. Professorn kallades till möte med en akademichef, som framhöll att agerandet varit olämpligt, borde ha hanterats internt och riskerade att skada högskolans anseende. JK uttalade att det visserligen är tillåtet för en arbetsgivare att samtala med en anställd om kritik denne fört fram. Arbetsgivaren får dock inte kritisera den anställda för att ha uttalat sig i media på ett sätt

⁵⁸ Åklagarmyndigheten (2022). *Hatbrott*, Rättslig vägledning, 2022:11, s. 16.

⁵⁹ Prop. 1998/99:1, s. 22.

⁶⁰ Statistiken är inhämtad av utredningen från JK.

⁶¹ JK för i huvudsak statistik utifrån antalet ärenden och inte på individnivå och menar att det därför inte är möjligt att dela upp statistiken efter kön. Justitiekanslern (2025). *Årsredovisning 2025*, s. 7.

som kan verka avhållande från användningen av yttrande- och meddelarfriheten. I ett senare ärende från 2015 gjorde JK en motsvarande bedömning när en akademichef kallade en professor till möte efter dennes uttalanden i media om ett forskningsprojekt. Chefen varnade för möjliga disciplinpåföljder eller uppsägning. JK framhöll att offentligt anställda har en grundlagsskyddad rätt att kritisera sin arbetsgivare och att myndigheter som huvudregel ska avstå från samtal som ifrågasätter anställdas mediekontakter, eftersom sådana åtgärder kan uppfattas som otillåtna repressalier. Om arbetsgivaren anser att uppgifter är felaktiga ska de bemötas offentligt, inte genom att pressa den anställde.⁶²

I ett annat ärende från 2017 prövade JK ett klagomål mot ett universitet, där en professor fått en skrivelse från arbetsgivaren som innehöll krav på bland annat hur professorn skulle föra fram synpunkter och kritik på ett konstruktivt sätt, samt med antydningar om möjliga disciplinära konsekvenser. JK konstaterade att en offentlig arbetsgivare måste kunna ha synpunkter på hur man uttrycker sig om varandra på en arbetsplats. Skrivelsen kan uppfattas på så sätt att professorn kritiserats delvis på den grunden att denne har uttryckt åsikter om arbetsgivaren och verksamheten. Gränsdragningen mellan å ena sidan arbetstagarens yttrandefrihet och å andra sidan arbetsgivarens arbetsledningsrätt och arbetsmiljöansvar kan visserligen vara svår. En offentlig arbetsgivare måste dock uttrycka sig på ett sätt som inte riskerar att komma i konflikt med arbetstagarens grundlagsskyddade yttrandefrihet.⁶³

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att regelverket är tydligt att använda. JK:s uppdrag som extraordinär tillsynsmyndighet är välkänt. Tillsynen som bedrivs är reglerad i lag. Regelverket får anses ge den enskilde tydlig vägledning vid en eventuell anmälan.

⁶² JK beslut dnr 2721-11-30 och JK beslut dnr 8322-14-30.

⁶³ JK beslut dnr 3249-16-21.

7.2.6 Riksdagens ombudsmän

Även Riksdagens ombudsmän (JO) utövar rättslig tillsyn över universitet och högskolor. Det övergripande syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten. På riksdagens vägnar gör ombudsmännen en självständig granskning av att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete, speciellt de lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. JO ska särskilt se till att myndigheter och domstolar följer regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter värnas.⁶⁴

JO utgör också en extern och oberoende klagoinstans som enskilda kan vända sig till. Kopplat till akademisk frihet kan det exempelvis uppstå svåra gränsdragningar mellan enskilda forskares och lärares yttrande- och meddelarfrihet, och en arbetsgivares arbetsledningsrätt och arbetsmiljöansvar. Ett för inskränkande agerande från ett lärosäte om hur en enskild forskare eller lärare uttrycker sig kan innebära en otillåten inskränkning i grundläggande rättigheter till yttrandefrihet. Eftersom yttrandefrihet och akademisk frihet står varandra nära kan en inskränkning i forskarens eller lärarens yttrandefrihet ofta även innebära en inskränkning av den akademiska friheten.

JO:s tillsynsverksamhet

JO:s tillsyn omfattar de statliga myndigheterna samt tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheterna. Även andra som har en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning står under JO:s tillsyn vid utövningen av dessa uppgifter.⁶⁵

JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som bedöms påkallade.⁶⁶ Den vanligaste formen av ingripande från JO är ett uttalande om huruvida det granskade agerandet strider mot en lag eller någon annan författning, eller annars är felaktig eller olämplig. Uttalandena kan även ge vägledning till myndigheterna i syfte att främja

⁶⁴ Redogörelse 2025/26:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2025*, s. 10; 11–13 §§ lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

⁶⁵ 13 kap. 6 § regeringsformen och 14 § lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

⁶⁶ 14 § lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

en enhetlig rättstillämpning.⁶⁷ JO kan inte ändra ett myndighetsbeslut, oavsett om beslutet fått kritik. JO:s beslut med kritik är inte heller tvingande för myndigheterna att följa, även om så oftast sker.⁶⁸

JO är inte skyldig att ta upp en anmälan till utredning, utan avgör utifrån innehållet i anmälan om ett ärende ska inledas eller inte. Av lag framgår att en ombudsman inte bör ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl.⁶⁹ Det är möjligt att vara anonym i anmälan till JO, men sannolikheten är då stor att JO inte kommer att inleda en utredning.⁷⁰ Det är inte möjligt att överklaga ett beslut från JO, inte heller beslut som innebär att en anmälan inte tas upp till granskning.⁷¹

JO:s tillsyn som ett verktyg för akademisk frihet

Det är möjligt för den enskilde forskaren och läraren att vända sig till JO om denne uppfattar sig ha blivit felaktigt behandlad av lärosätet eller av en tjänsteman vid lärosätet. På så sätt kan en forskare och lärare som anser att lärosätet inte agerat sakligt och opartiskt, eller gjort ett intrång i dennes grundläggande fri- och rättigheter, få till en granskning av agerandet. Även studenter kan vända sig till JO.

Under perioden 2021–2025 tog JO emot cirka 400 anmälningar mot statliga universitet och högskolor. JO:s ärendestatistik finns inte könsuppdelad.⁷² Antalet anmälningar har ökat under denna period. År 2021 gjordes 52 anmälningar mot de statliga universiteten och högskolorna och 2025 inkom 122 anmälningar. Av det totala antalet inkomna anmälningar mot statliga lärosäten 2021–2025 ledde 38 till någon typ av utredningsåtgärd från JO. Av dessa rörde lite mer än hälften utlämnade av allmän handling eller i övrigt långsam handläggning av ett ärende hos lärosätet. Inget av de resterande ärendena rörde forskares och lärares meddelar- eller yttrandefrihet och hur

⁶⁷ 20 § lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

⁶⁸ Bexelius, Alfred (1960). "JO-ämbetet 150 år", i *Svensk juristtidning*, Häfte 1, under rubriken "Uppgifter och befogenheter"; Justitieombudsmannen, "JO-beslut".

⁶⁹ 32 § lag (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO).

⁷⁰ Justitieombudsmannen, "Anmäl till JO".

⁷¹ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2018 i mål nr 6956-18 och där angivna källor.

⁷² På fråga har JO uppgett att statistiken inte finns att tillgå könsbaserad.

gränsdragningen ska göras mellan denna och arbetsgivarens arbetsledningsrätt och ansvar för arbetsmiljön.⁷³

Det finns dock äldre exempel på när JO uttalar sig i frågor som rör enskilda forskares yttrandefrihet och repressalieförbudet. I ett JO-beslut från 2013 fick ett universitet motta kritik efter att en dekan gjort uttalanden i media som kunde tolkas som att professorers yttrandefrihet var mer begränsad än yttrandefriheten för medborgare i övrigt. En professor vid lärosätet hade i eget namn uttryckt åsikter på sociala medier, vilket lett till ett medialt tryck på universitetet varpå dekanen uttryckte att sådana uttalanden från professorn inte skulle upprepas.⁷⁴

I ett annat beslut från 2005 hade en rektor beslutat att inleda en granskning av en professors forskning. Granskningen inleddes efter att professorn uttalat sig i media, med starka reaktioner som följde. Frågan i ärendet var om detta utgjorde en repressalie mot professorn för att denne använt sin yttrandefrihet. JO underströk i sitt beslut att lärosäten har en skyldighet att utreda oredlighet i forskning, oavsett på vilken grund misstankarna uppkommit. Det kunde i det fallet inte sägas att beslutet att inleda en utredning innebar en kränkning av professors meddelarfrihet. Universitetet fick därför ingen kritik för agerandet i frågan.⁷⁵

Därtill finns det beslut, även från senare tid, där enskilda forskare fått kritik av JO eftersom de i sin roll som tjänsteman inte agerat sakligt och opartiskt.⁷⁶ Även lärosäten har fått kritik för att de som myndighet inte beaktat regeringsformens krav på objektivitet.⁷⁷

JO:s granskning rör alltså inte den akademiska friheten som sådan, utan har fokus på andra frågor som ofta har bäring på den akademiska friheten. Det kan röra yttrandefrihet, ofta så som den kommer till uttryck genom meddelarfriheten och repressalieförbudet (se avsnitt 5.2.3). En anmälan till JO från en enskild forskare eller lärare om att lärosätet kränkt dennes akademiska frihet skulle granskas av JO utifrån om individens grundlagsstadgade rättigheter kränkts. Det skulle kunna röra repressalier med anledning av att forskaren eller läraren nyttjat sin yttrande- eller meddelarfrihet. JO hade således

⁷³ Statistiken är inhämtad av utredningen från JO. Att ärendena ökat under den senaste femårsperioden stämmer överens med JO:s samlade statistik över inkomna ärenden, som närmast fördubblats under de senaste tio åren (Redogörelse 2025/26:JO1, bilaga 2, s. 462).

⁷⁴ JO beslut dnr 4420-2013.

⁷⁵ JO beslut dnr 4210-2005.

⁷⁶ JO beslut dnr 4183-2016; JO beslut dnr 7274-2017.

⁷⁷ JO beslut dnr 2345-2025.

med största sannolikhet inte uttalat sig specifikt om huruvida just den akademiska friheten kränkts, även om forskningens frihet är skyddad i grundlag.⁷⁸

Genom sin granskning av repressalieförbudet täcker alltså JO:s tillsyn in en del av de spänningar som kan uppstå mellan enskilda forskare och lärare och lärosätet i frågor rörande akademisk frihet. Frågor som inte tas om hand av JO:s tillsyn bedömer vi i vissa fall i stället kan täckas in av UKÄ:s tillsynsarbete, se nedan.

JO:s möjlighet att göra platsbesök på lärosäten för att inspektera verksamheten är också ett viktigt verktyg för att upptäcka brister som i förlängningen kan verka negativa för den akademiska friheten. Ett platsbesök ger en bättre helhetsbild och kan synliggöra brister som inte blir synliga i den skriftliga ärendehandläggningen.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att regelverket är tydligt att använda. JO:s uppdrag som tillsynsmyndighet är välkänt och reglerat i lag. Regelverket får anses ge den enskilde tydlig vägledning vid en eventuell anmälan.

7.2.7 Universitetskanslersämbetet

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) är tillsynsmyndigheten på högskolans område. UKÄ har tillsyn över statliga universitet och högskolor. Myndigheten har även viss tillsyn över enskilda utbildningsanordnare med rätt att utfärda examina.⁷⁹ Tillsynsarbetet bedrivs bland annat genom att granska hur lärosäten följer lagar och förordningar samt egna interna regler. Genom denna juridiska tillsyn skapas förutsättningar för att upprätthålla akademisk frihet vid lärosätena.

Utöver juridisk tillsyn ansvarar myndigheten för kvalitetssäkring av universitetens och högskolornas verksamhet. Det görs genom lärosätessgranskningar, utbildningsutvärderingar, tematiska utvärderingar och prövningar av examenstillstånd. Myndigheten bevakar också utvecklingen inom högskolan och följer upp och analyserar universitetens och högskolornas verksamhet. Därtill ansvarar myn-

⁷⁸ Intervju med företrädare för JO, 2026-02-10.

⁷⁹ 1 och 6 §§ förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

digheten för all officiell statistik inom högskoleområdet och för granskning av effektiviteten i lärosätenas resursutnyttjande.⁸⁰

Detta avsnitt behandlar UKÄ:s juridiska tillsyn, i huvudsak den som bedrivs genom prövning av ärenden som anmäls till myndigheten.⁸¹

UKÄ:s juridiska tillsynsarbete

Av UKÄ:s myndighetsinstruktion framgår att myndigheten ska utöva tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde.⁸² Lärosätena är skyldiga att lämna de uppgifter om sin verksamhet som UKÄ begär.⁸³ Någon närmare reglering i lag eller förordning för UKÄ:s tillsynsarbete finns inte.

UKÄ beskriver på sin webbplats hur de arbetar med juridisk tillsyn. Myndigheten handlägger anmälningar från främst studenter, gör lärosätetillsyn och riktade tillsynsbesök på förekommen anledning samt har projekt där specifika frågor utreds. Tillsynen kan initieras på uppdrag från regeringen, på myndighetens eget initiativ eller efter en anmälan från en enskild person eller organisation.⁸⁴

På webbplatsen anges vidare att den juridiska tillsynen sker med studenternas rättssäkerhet i fokus. Där framgår även närmare riktlinjer för handläggningen av en anmälan mot ett lärosäte. Innan en anmälan tas upp till prövning undersöker UKÄ om anmälaren har uttömt möjligheterna att lösa konflikten i dialog med lärosätet. Om anmälaren inte har använt sig av den möjligheten kan det hända att UKÄ inte utreder anmälan. Det anges vidare att UKÄ inte är skyldig att utreda alla anmälningar som kommer in och att myndigheten avgör vilka anmälningar som ska utredas vidare. Myndigheten tillämpar även flera formella krav på anmälan för att den ska tas upp till prövning. UKÄ utreder till exempel inte anonyma anmälningar, anmälningar där händelsen ligger mer än två år bakåt i tiden eller anmälningar som rör frågor som andra myndigheter ansvarar över. Det kan till exempel vara frågor om skadestånd, arbetsrätt och diskrimi-

⁸⁰ 2–5 §§ förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁸¹ Av UKÄ:s totalt ungefär 110 medarbetare arbetar 17 på myndighetens juridiska avdelning, varav ett tiotal med ÖNH (se avsnitt 7.2.8). Universitetskanslersämbetet (2026b), s. 7; mejl från företrädare för ÖNH, 2026-06-08.

⁸² 6 § förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁸³ 1 kap. 12 § högskoleförordningen (1993:100).

⁸⁴ Universitetskanslersämbetet, "Juridisk tillsyn".

nering. Om UKÄ beslutar att inte utreda en anmälan lämnas ett skriftligt besked om det.⁸⁵

UKÄ:s möjlighet att göra tillsynsbesök på lärosäten för att inspektera verksamheten är också ett viktigt verktyg för att upptäcka brister som i förlängningen kan verka negativt för den akademiska friheten. Ett tillsynsbesök ger en bättre helhetsbild och kan synliggöra brister som inte blir synliga i den skriftliga ärendehandläggningen.

UKÄ:s juridiska tillsyn som ett verktyg för akademisk frihet

UKÄ tar emot ungefär 150–200 anmälningar per år, varav de flesta är från studenter. Det är ungefär lika många män som kvinnor som anmäler ärenden till myndigheten; under 2025 var 51 procent av anmälarna kvinnor och 49 procent män.⁸⁶

Det finns exempel på när forskare anmält ett lärosäte. År 2023 prövade UKÄ om ett lärosäte åsidosatt skyddet för forskningens frihet eller den akademiska friheten när lärosätet nekade en universitetslektor nya ansökningar om externa forskningsmedel och anställning av ny personal. Motiveringen till lärosätets beslut var att det inte skulle kunna säkerställa en god arbetsmiljö för lektorn och övriga medarbetare i forskargruppen. Universitetslektorn menade att beslutet inskränkte hans akademiska frihet. UKÄ bedömde att det inte fanns skäl att rikta kritik mot universitetet till följd av beslutet. Myndigheten uttalade att friheterna i 1 kap. 6 § högskolelagen ska utövas inom de rättsliga ramar som finns, vilken inbegriper arbetsmiljölagstiftning. Det hade enligt UKÄ inte kommit fram skäl att ifrågasätta att beslutet var nödvändigt för att lärosätet skulle kunna fullgöra sitt ansvar att säkerställa en god arbetsmiljö. UKÄ underströk dock att ett arbetsmiljöbeslut självfallet inte kan användas som ursäkt för att begränsa friheterna i 1 kap. 6 § högskolelagen.⁸⁷

Ett annat beslut med nära koppling till akademisk frihet gäller frågan om huruvida en fackhögskola omfattas av 2 kap. 6 § högskolelagens krav på att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Anmälan gjordes av professorer vid högskolan. Enligt UKÄ finns det inget i högskolelagen eller andra

⁸⁵ Universitetskanslersämbetet, "Anmälan mot ett lärosäte".

⁸⁶ Statistiken är inhämtad vid möte med företrädare för Universitetskanslersämbetets juridiska avdelning, 2026-02-05. Se även Universitetskanslersämbetet (2026b), s. 46–47.

⁸⁷ Universitetskanslersämbetets beslut den 13 juni 2023, dnr 31-00533-22.

regler som uttryckligen säger att den specifika högskolan är undantagen från kravet i 2 kap. 6 § högskolelagen. Eftersom det inte heller finns något tydligt stöd för ett sådant undantag i lagens förarbeten talar det enligt UKÄ för att bestämmelsen även ska gälla denna högskola.⁸⁸

UKÄ har ingen möjlighet att överpröva ett lärosätes beslut. Myndigheten kan dock ifrågasätta lärosätets bedömning om den framstår som klart ogrundad.⁸⁹ Tillsynen liknar på så sätt den granskning som de extraordinära tillsynsmyndigheterna JK och JO bedriver (se avsnitt 7.2.5 och 7.2.6). UKÄ är emellertid specifik tillsynsmyndighet över universitet och högskolor. Det innebär bland annat att UKÄ, till skillnad från JK och JO, granskar inte bara att lärosätet följer lagen, utan även att det följer sina egna regler. Detta möjliggör en mer ändamålsenlig prövning av om ett lärosäte har åsidosatt skyddet för den akademiska friheten enligt 1 kap. 6 § högskolelagen. UKÄ fyller således ett tillsynsbehov som inte fångas upp av JO och JK. Det kan också antas finnas viss sakkunskap hos UKÄ som kan bidra till ett mer effektivt tillsynsarbete än det som JK och JO kan bedriva.⁹⁰

UKÄ:s tillsyn ersätter inte den prövning domstolarna eller särskilda nämnder gör av regelöverträdelser inom deras respektive område. Det innebär att frågor som rör exempelvis oredlighet i forskning, etikprövning eller arbetsmiljörätt hanteras inom dessa prövningsordningar. UKÄ:s tillsynsroll är alltså kompletterande till andra tillsynsorgan. Till skillnad från JO och JK har dock UKÄ uttryckligen prövat om ett lärosäte på ett olämpligt sätt åsidosatt principen om akademisk frihet.

Möjligheten att klaga till UKÄ i frågor som rör akademisk frihet används dock sällan av forskare eller lärare. Vi har endast fått kännedom om ett beslut från UKÄ där myndigheten prövat efterlevnaden av 1 kap. 6 § högskolelagen, vilket vi redogjort för ovan. I vår dialog med UKÄ har de inte heller funnit fler exempel på liknande beslut.⁹¹ Samtidigt har både JO och JK tagit emot flera anmälningar som berör frågor i anslutning till akademisk frihet av lärosäten från forskare och lärare, vilket vi beskriver närmare i avsnitt 7.2.5 och 7.2.6.

⁸⁸ Universitetskanslersämbetets beslut den 19 oktober 2021, dnr 31-00206-21.

⁸⁹ Universitetskanslersämbetets beslut den 13 juni 2023, dnr 31-00533-22.

⁹⁰ Se även Marcusson, Lena (2009). "Gränslös tillsyn? JO som extraordinärt tillsynsorgan på universitets- och högskoleområdet" i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell, *JO – Lagarnas väktare*, s. 263–264.

⁹¹ Intervju med företrädare för UKÄ:s juridiska avdelning, 2026-02-05.

UKÄ:s tillsynsuppdrag i förhållande till forskare och lärare är otydligt

Vi konstaterar att UKÄ:s tillsynsuppdrag inte är närmare reglerat i myndighetsinstruktionen än att det där anges att ett sådant uppdrag finns. Myndigheten är inte skyldig att ta emot några anmälningar, varken från studenter eller från forskare och lärare vid lärosätena.

Informationen på myndighetens webbplats är i huvudsak riktad till studenter. Det framgår inte tydligt att även forskare och lärare kan göra en anmälan. Denna otydlighet kan vara skälet till att UKÄ inte prövat fler ärenden med bäring på 1 kap. 6 § högskolelagen. En annan förklaring kan vara att anmälningar om akademisk frihet inte sällan handlar om personkonflikter och att det därför är enskilda tjänstemän som är föremål för anmälan. UKÄ har inte tillsyn över enskilda tjänstemän.⁹² Det har JO och JK, vilket innebär att man i sådana situationer är hänvisad till dessa tillsynsorgan. UKÄ:s uppfattning är att forskare och lärare har kännedom om att de kan vända sig till myndigheten för att göra en anmälan och att utevaron av anmälningar inte kan förklaras av brist på information.⁹³

Samtidigt tar JO och JK emot flera anmälningar varje år mot statliga lärosäten. När ärenden utreds hos JO och JK i stället för hos den ordinarie tillsynsmyndigheten belastas de extraordinära myndigheterna och man går miste om sakkunskapen som finns på den ordinarie myndigheten. Till skillnad från JO:s och JK:s tillsyn finns det inte heller någon begränsning i UKÄ:s juridiska tillsyn av enskilda ärenden beroende på om lärosätet är statligt eller inte.⁹⁴

Vi anser att den tillsyn som UKÄ utövar i enskilda ärenden fyller en viktig funktion i att tillgodose en granskning av hur lärosätena efterlever kravet på principen om akademisk frihet i högskolelagen. För att denna tillsyn ska få genomslag i praktiken måste det bli tydligare att UKÄ bedriver denna typ av tillsyn och att forskare och lärare kan vända sig till myndigheten i sådana ärenden.

⁹² Synpunkter från UKÄ framförda vid faktagranskning av utkast, 2026-05-05.

⁹³ Intervju med företrädare för UKÄ:s juridiska avdelning, 2026-02-05.

⁹⁴ Vi beskriver skillnaden i tillsynen mellan statliga och icke statliga lärosäten i avsnitt 7.3.

UKÄ bör förtydliga sitt tillsynsarbete i förhållande till forskare och lärare

Vi har övervägt att föreslå ett förtydligande i UKÄ:s instruktion om att myndigheten ska ta emot klagomål från forskare och lärare. Fördelarna med en sådan reglering är att det blir tydligare vad UKÄ:s tillsynsuppdrag består i. Bestämmelsen hade också legat i linje med hur myndigheten bedriver tillsynen rent praktiskt. Genom en sådan bestämmelse skulle det säkerställas att myndigheten fortsätter att prioritera tillsyn genom prövning av enskilda ärenden.

Den myndighet som genom reglering eller på annat sätt är skyldig att hantera klagomål från enskilda måste dock hantera dessa anmälningar enligt förvaltningslagen. Det följer av att ett ärende anses inlett hos myndigheten i och med klagomålet.⁹⁵ Därmed blir förvaltningslagen tillämplig vid handläggningen, vilket bland annat innebär att flera handläggningsregler aktualiseras.⁹⁶ Ett ärende måste också avslutas genom ett faktiskt beslut.⁹⁷

Om det i UKÄ:s instruktion tydliggörs att myndigheten ska ta emot klagomål från forskare och lärare innebär det alltså att samtliga klagomål blir ärenden i förvaltningslagens mening. De processuella krav som följer av förvaltningslagen innebär sannolikt att denna handläggning blir mer resurskrävande än nuvarande ordning. Det förtydligande som vi eftersträvar i UKÄ:s tillsynsuppdrag gentemot forskare och lärare måste vägas mot denna ökade arbetsinsats för myndigheten. Nyttan med en sådan bestämmelse jämfört med de konsekvenser en ändring kan innebära är enligt oss oproportionerlig. Vi bedömer därmed att en sådan ändring inte bör göras. Vi bedömer dock att det alltså finns en osäkerhet i inriktningen av UKÄ:s tillsynsarbete i förhållande till forskare och lärare. Detta bör förtydligas. Det kan till exempel ske genom att myndigheten lämnar tydlig information på sin webbplats om hur prövningen av ärenden från forskare och lärare kan gå till, likt den informationen som redan finns i förhållande till studenter. Genom ett sådant förtydligande kan UKÄ:s tillsynsansvar bli mer känt hos forskare och lärare. Detta kan i förlängningen påverka den akademiska friheten positivt eftersom beslut från lärosätet som utmanar den akademiska friheten kan granskas

⁹⁵ JO beslut dnr 5889-2018.

⁹⁶ Se till exempel reglerna om partsinsyn i 10 § förvaltningslagen (2017:900) och kommunikation i 25 § förvaltningslagen (2017:900).

⁹⁷ JO beslut dnr 5889-2018.

av en utomstående part. Det kan också få en återhållande effekt på beslut som riskerar att inskränka den akademiska friheten.

Sammanfattande bedömning

UKÄ:s tillsynsuppdrag är bara övergripande definierat i myndighetens instruktion. Myndigheten har utvecklat en gren av tillsynen som består i att enskilda kan anmäla lärosäten till myndigheten, som sedan granskar och bedömer. Regleringen för det juridiska tillsynsarbetet i enskilda ärenden är dock ottydligt i förhållande till forskare och lärare. Vi menar att detta bör förtydligas.

7.2.8 Överklagandenämnden för högskolan

En av grundpelarna inom akademien är meritokratin, det vill säga principen att den mest meriterade och bäst lämpade kandidaten ska få en anställning eller ett uppdrag. Inom den offentliga sektorn finns krav i 12 kap. 5 § regeringsformen att vid anställning endast beakta sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. För att stärka tillämpningen av dessa principer behövs en oberoende instans som kan granska om lärosätena baserar sina beslut på sakliga bedömningar.

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH), som är en domstolsliknande nämnd, fyller denna funktion genom att bland annat överpröva lärosätenas anställningsbeslut, med möjlighet att ändra eller upphäva dem om reglerna för anställning inte följts. På så sätt kan nämndens överprövning bidra till att säkerställa att akademiska tjänster tillsätts på saklig grund.

Överklagandenämnden för högskolan som verktyg för akademisk frihet

ÖNH prövar bland annat beslut om anställning vid en statlig högskola (med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c § högskoleförordningen) och beslut enligt 4 kap. 13 § högskoleförordningen att avslå en ansökan om befordran. De anställningar som prövas är både akademiska och administrativa tjänster.

I ärenden som gäller anställningar vid högskola kontrollerar ÖNH att anställningsbeslut fattas utifrån sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.⁹⁸ Den som sökt en anställning och som anser att ett anställningsförfarande inte har gått rätt till kan överklaga det till ÖNH, som har befogenhet att ändra och upphäva lärosätets beslut om det fattats på felaktiga grunder. I en studie från SULF från 2018 framkom att anställningsprocesser vid svenska universitet och högskolor visar brister i transparens och rättssäkerhet. Många tjänster utlyses under kort tid, har få sökande och tillsätts snabbt, ofta med interna kandidater.⁹⁹

Nämnden prövar även en högskolas beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna.¹⁰⁰ Därtill prövar nämnden också överklaganden av beslut av ett lärosäte på den grunden att beslutet strider mot diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen.¹⁰¹

I nämnden sitter åtta till tio ledamöter beroende på vilken typ av beslut som överprövas. Nämndens ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av de andra ledamöterna ska minst tre vara jurister.¹⁰²

Nämnden behandlar drygt 3 000 ärenden på ett år, och det stora flertalet av dessa rör antagning till högskolan och inte anställningsärenden. Om de grundläggande förutsättningarna för sakprövning är uppfyllda prövar ÖNH om överklagandet ska bifallas eller avslås.¹⁰³ Under perioden 1 januari 2016 till 31 december 2025 avgjorde nämnden 1 192 anställningsärenden. Av dem har 933 ärenden prövats i sak. De ärenden som inte avslås, bifalles eller undanröjs avvisas eller avskrivs. Uppdelat på akademiska yrkeskategorier fördelar sig de prövade ärendena enligt följande:

⁹⁸ 4 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁹⁹ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2018b). *Ett spel för galleriet? Om anställningsprocesserna i akademien*, s. 3–4.

¹⁰⁰ 12 kap. 2 § första stycket 1, 2 och 6 högskoleförordningen.

¹⁰¹ 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:576).

¹⁰² 3–4 §§ förordning (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

¹⁰³ Överklagandenämnden för högskolan. "Välkommen till Överklagandenämnden".

Tabell 7.1 ÖNH:s prövning av akademiska anställningsärenden 2016–2025

Fördelning på ett urval av yrkeskategorier

Prövade ärenden	Professor	Lektor	Postdoktor m.fl.	Summa
Kvinnor	37	159	35	231
Män	103	249	93	445
Totalt	140	408	128	676
Varav:				
– avslag	92	280	89	461
– bifall	6	17	2	25
– undanröjning	12	41	8	61

Källa: Perioden avser 1 januari 2016 till 31 december 2025. Uppgifter inhämtade vid möte med företrädare för ÖNH, 2026-02-19 samt via mejl från ÖNH, 2026-06-08.

Av sammanställningen framgår att det övervägande är män som får anställningsärenden prövade av ÖNH. Det framgår också att det är en liten andel av anställningsärendena som får bifall. Ett bifall innebär att den klagande får vad han eller hon har begärt, till exempel att tilldelas en viss anställning vid en högskola. När ett beslut undanröjs innebär det i regel att en formell brist i handläggningen förelegat vilket betyder att högskolan måste titta på ärendet igen.¹⁰⁴ Ett beslut av ÖNH får inte överklagas.¹⁰⁵ Det innebär att ÖNH är sista instans i de frågor som nämnden har att pröva.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att regelverket för överklaganden är tydligt att använda. ÖNH:s verksamhet är reglerad i högskolelagen samt i särskild förordning. Det får anses vara tydligt för forskare och lärare hur en anmälan till ÖNH går till samt hur ett eventuellt överklagande hanteras.

¹⁰⁴ Överklagandenämnden för högskolan, "Att överklaga".

¹⁰⁵ 5 kap. 1 § andra stycket högskolelagen (992:1434) och 12 kap. 6 § högskoleförordningen (1993:100).

7.3 Skillnader mellan statliga och enskilda utbildningsanordnare

Vi har i avsnitten ovan redovisat en flora av rättsliga ramverk som träffar forskare och lärare vid statliga universitet och högskolor. Dessa regelverk är oftast desamma för forskare och lärare vid enskilda utbildningsanordnare. För att illustrera skillnaderna redogör vi här för vilka av de rättsliga ramverken vi tagit upp som *inte* är direkt tillämpliga vid en enskild utbildningsanordnare.

ÖNH överprövar endast anställningar vid statliga universitet och högskolor. HAN:s och disciplinnämndernas tillsyn regleras i delar av högskolelagen och högskoleförordningen, som i dessa avseenden inte gäller enskilda utbildningsanordnare. Det är dock vanligt att enskilda utbildningsanordnare har egna avskiljande- och disciplinnämnder som regleras med bestämmelser helt eller delvis hämtade ur högskolelagen och högskoleförordningen.¹⁰⁶ Eftersom dessa nämnders beslut inte fattas med stöd av högskolelagen eller högskoleförordningen, gäller inte de författningarnas överklagandehänvisningar till allmän förvaltningsdomstol.

Eftersom de enskilda utbildningsanordnarna inte är förvaltningsmyndigheter står de som utgångspunkt inte heller under JO:s och JK:s tillsyn. Lärosätena kan dock granskas i förhållande till upprätthållande av offentlighetsprincipen beroende på om verksamheten som ska granskas tas upp i bilaga till offentlighets- och sekretesslagen. Anställda vid de enskilda utbildningsanordnarna, så som lärare, står dock under JO:s tillsyn vid myndighetsutövning, exempelvis vid betygssättning.¹⁰⁷ Detsamma gäller för JK:s tillsynsverksamhet.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Se t.ex. Chalmers tekniska högskola, *Disciplinstadga för studenter vid Chalmers tekniska högskola AB*, beslutad 14 januari 2019; Högskolan i Jönköping, *Disciplinära åtgärder vid Jönköping University*, beslutad 14 december 2022.

¹⁰⁷ Lerwall, Lotta (2016). "JO:s tillsyn över privata utförare av offentlig förvaltningsuppgift – särskilt fristående skolor", i *Svensk Juristtidning*, s. 416–425.

¹⁰⁸ Justitiekanslern, "Frågor och svar om JK:s tillsyn".

8 Lärosätenas arbetsmiljöansvar

I detta kapitel bedömer vi om lärosätenas ansvar är tydligt när det gäller att främja och värna akademisk frihet i sin verksamhet. Vi bedömer även om ansvaret är tydligt för att utreda och vidta åtgärder när forskare och lärare anmäler att deras akademiska frihet utmanas.

En god arbetsmiljö är en förutsättning för att forskare och lärare ska kunna utöva akademisk frihet. I kapitlet redogör vi för gällande regelverk på arbetsmiljöområdet. Vi redogör även för relevanta straffrättsliga regleringar vid hot, hat och trakasserier.

8.1 Bedömning: lärosätenas ansvar för den akademiska friheten och arbetsmiljön är tydligt

Bedömning

Lärosätenas ansvar är tydligt när det gäller att främja och värna akademisk frihet i sin verksamhet.

Genom lärosätenas arbetsmiljöansvar är det tydligt att de har ett ansvar för att utreda och vidta åtgärder när forskare och lärare anmäler att deras akademiska frihet utmanas.

Skälen för bedömningen

Det är tydligt att arbetsmiljön är central för att kunna utöva akademisk frihet

En bristande arbetsmiljö kan i praktiken utmana den akademiska friheten. Även om den formella rätten att välja forskningsfrågor och uttrycka vetenskapliga ståndpunkter inte inskränks, kan otrygga anställningar, organisatoriska konflikter och psykologisk stress leda

till att forskare undviker kontroversiella ämnen och i stället väljer mer ”säkra” projekt. Konformism, informella nätverk och likriktning i akademiska miljöer kan innebära att forskaren undviker vissa frågor eller upplever påtryckningar att ändra forskningsfrågor eller metoder.¹ Detta illustrerar hur en bristande arbetsmiljö kan försvåra upprätthållandet av principen om akademisk frihet. Ett aktivt arbetsmiljöarbete kan därför bidra till att skapa förutsättningar för akademisk frihet.

Vidare finns det förarbetsuttalanden i direkt anslutning till införandet av 1 kap. 6 § högskolelagen som accentuerar lärosätenas arbetsmiljöansvar för att möjliggöra att den akademiska friheten främjas och värnas.² Det understryker den direkta kopplingen mellan akademisk frihet och arbetsmiljöfrågor.

Lärosätenas arbetsmiljöansvar är tydligt ...

När den akademiska friheten utmanas kan många regelverk bli tillämpliga. Vid hot, hat och trakasserier blir det särskilt tydligt att akademisk frihet, arbetsmiljö och straffrätt hänger ihop. I egenskap av arbetsgivare måste lärosätena ha kunskap om på vilket sätt deras arbetsmiljöansvar hänger samman med deras ansvar för att stötta anställda när de utsätts för brott i sin yrkesutövning. Systematiskt arbetsmiljöarbete och arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering är därför centrala verktyg i arbetet med att främja och värna den akademiska friheten på lärosätena.

I förarbetena till principbestämmelsen i högskolelagen om att den akademiska friheten ska främjas och värnas understryks att det är lärosätenas ansvar att skapa trygga arbetsplatser där perspektiv kan brytas, kontroversiella resultat presenteras och det akademiska samtalet pågå och frodas. Det anges också i förarbetena att arbetsgivaren har till uppgift att erbjuda arbetsförhållanden där anställda fredas från hot, hat och trakasserier. Detta utgör plattformen för en arbetsmiljö där akademisk frihet i form av fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning kan existera.³

Arbetsmiljörätten är väl etablerad och som arbetsgivare är lärosätena skyldiga att bedriva ett aktivt arbetsmiljöarbete med konti-

¹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 64–65 och 88.

² Prop. 2020/21:60, s. 130.

³ Prop. 2020/21:60, s. 130, 131 och 137.

nuerliga riskbedömningar kopplade till bland annat risker för hot, hat och trakasserier. Regelverken är tydliga. Det finns också omfattande stödmaterial som ges ut av bland andra Arbetsmiljöverket, Arbetsgivarverket och Partsrådet⁴ som arbetsgivare kan använda i det löpande arbetet.

Hot, hat och trakasserier som riktar sig mot forskare och lärare är ytterst ett arbetsmiljöproblem som lärosätena, i egenskap av arbetsgivare, har ett ansvar att skydda arbetstagarna mot. Att riskera att bli utsatt för brott på jobbet är en allvarlig arbetsmiljörisk. På så sätt hänger arbetsmiljörätten och straffrätten ihop. Arbetsgivare måste ha kunskap om regelverken och rutiner för att stötta arbetstagare som utsätts för kriminella handlingar i sitt arbete. Denna arbetsmiljörisk måste behandlas utifrån de arbetsmiljöregelverk som finns på plats och detta ansvar åligger lärosätena.

... men kunskapen om kopplingen mellan lärosätenas arbetsmiljöansvar, inkluderat straffrättslig reglering, och akademisk frihet kan behöva öka

Även om vi bedömer att ansvaret är tydligt anser vi att det finns utrymme för lärosätena att ytterligare stärka kunskapen om kopplingen mellan akademisk frihet, de akademiska kärnvärdena och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöproblem och utmaningar för akademisk frihet kan sammanfalla genom att de kan ha samma orsaker. Hög arbetsbelastning, osäkra arbetsvillkor och beroendet av extern finansiering skapar stress, minskar handlingsutrymmet och kan göra forskare mer sårbara för påverkan. När tidspress och mätbarhet styr prioriteringar kan långsiktigt och kritiskt granskande arbete trängas undan. En bristfällig arbetsmiljö kan därför begränsa forskares möjlighet att fritt välja forskningsfrågor, uttrycka sig kritiskt och bedriva oberoende forskning, vilket i praktiken undergräver den akademiska friheten. Vi bedömer att kunskapen om hur lärosätenas arbetsmiljöansvar, inkluderat straffrättslig reglering, och akademisk frihet hänger samman behöver öka. I avsnitt 10.3.1 ger vi förslag på en nationell stödfunktion som kan bidra till att öka kunskapen inom området.

⁴ Partsrådet är en ideell förening som drivs av Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko (centrala parter).

8.2 En god arbetsmiljö är en förutsättning för akademisk frihet

Den fysiska, sociala och organisatoriska arbetsmiljön spelar en avgörande roll för både personalens välbefinnande och deras förmåga att bedriva forskning och utbildning av hög kvalitet. En god arbetsmiljö är också en förutsättning för studenters möjlighet och förmåga att ta till sig utbildningen. Som vi redogjort för i avsnitt 3.4.2 är goda arbetsvillkor och en god arbetsmiljö för forskare, lärare, doktorander och studenter en förutsättning för akademisk frihet. Som individ behöver man känna sig trygg att forska, undervisa och studera utan rädsla för hot, hat och trakasserier. Akademisk frihet förutsätter också anställningstrygghet. Forskare och lärare ska kunna utöva sin akademiska frihet utan rädsla för att anställningen ska avslutas.

När principbestämmelsen om akademisk frihet infördes i högskolelagen 2021 framhöll regeringen att det offentliga debattklimatet har blivit hårdare och mer polariserat i Sverige såväl som i omvärlden. Personer som deltar i det offentliga samtalet och som engagerar sig i samhällsfrågor är särskilt utsatta för hot, hat och trakasserier, vilket inkluderar forskare och annan personal på lärosätena. Universitet och högskolor har, liksom alla arbetsgivare, ansvar för ett förebyggande arbete för sina anställdas säkerhet och trygghet samt för att vidta nödvändiga åtgärder.⁵

Myndigheten för arbetsmiljökunskap har i en studie konstaterat att arbetsmiljön vid universitet och högskolor präglas av flera riskfaktorer. Det handlar bland annat om höga krav i kombination med tidspress, osäker finansiering och anställningstrygghet samt fokus på mätbara prestationer. Detta ökar risken för ohälsa och minskad prestation. Samtidigt finns det friskfaktorer i arbetsmiljön vid lärosätena. Exempel på sådana är möjligheten att bygga meningsfulla och produktiva relationer med kollegor och studenter, att kombinera forskning och undervisning, samt att kunna påverka samhället genom sitt arbete.⁶ Som vi tidigare nämnt visar SULF i en rapport att den osäkerhet som forskare känner över anställningar och externfinansiering kan påverka arbetsmiljön negativt.⁷

⁵ Prop. 2020/21:60, s. 136–137.

⁶ Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2024). *Arbetsmiljön på svenska universitet och högskolor. Frisk- och riskfaktorer för forskande och undervisande personal*. Kunskapssammanställning 2024:9, s. 8.

⁷ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2021), s. 3–4. Se också Tanimoto (2025).

Forskares och lärares arbetsmiljö i relation till akademisk frihet kräver en analys av vilka skyldigheter arbetsgivaren har att uppfylla sitt arbetsmiljöansvar, samtidigt som kraven på akademisk frihet enligt högskolelagen tillgodoses. Det innefattar att identifiera vilka åtgärder arbetsgivaren bör vidta i syfte att motverka de problem eller hinder i arbetsmiljön som kan begränsa forskares och lärares akademiska frihet. Arbetsgivaren har såväl ett proaktivt och förebyggande ansvar, som ett ansvar att agera vid enskilda incidenter eller händelser.

8.3 Arbetsmiljörätt och närliggande arbetsrättsliga frågor

Arbetsmiljörätten är en del av rättsområdet arbetsrätt. Arbetsmiljörätten reglerar precis som arbetsrätten framför allt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. En omständighet som särskiljer arbetsmiljörätten från övriga delar av arbetsrätten är att arbetsmiljöreglerna till stor del är tvingande och att tillsynen över deras efterlevnad utövas av det offentliga. Inom andra delar av arbetsrätten är regelverket i hög grad dispositivt, vilket innebär att avvikelser kan göras genom kollektivavtal mellan arbetstagarorganisationer och arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer. Maktbalansen mellan arbetsgivare och arbetstagare är i grunden ojämn. Arbetsgivaren har arbetsledningsrätt och därmed makt över arbetstagarens arbetsförhållanden. Det är anledningen till att arbetsgivaren har ett ansvar för de anställdas arbetsmiljö.⁸

Lagstiftningen har som övergripande syfte att förebygga att ohälsa uppstår i arbetet. Den utgörs av ett omfattande regelverk med både offentligrättsliga och privaträttsliga inslag. Staten fungerar som normgivare inom området genom lagstiftning och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Staten fungerar också som genomdrivare av reglerna genom tillsyn samt möjligheten att använda förvaltningsrättsliga och straffrättsliga sanktioner. Denna modell kompletteras av kollektivt medbestämmande genom regler om skyddsombud.⁹

⁸ Holm, Johan (2024). *Arbetsmiljörätten – en översikt*, s. 15–16.

⁹ Andersson, Peter (2021). "Krav och resurser i balans: analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress", i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2021, vol. 5, s. 831.

8.3.1 Arbetsmiljölagen och tillhörande reglering

Arbetsgivaren har ett långtgående ansvar för arbetstagarens arbetsmiljö. Detta grundar sig i nationell och internationell rätt och har gett upphov till föreskrifter på arbetsmiljörättens område, där Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet.

Mer specifikt regleras arbetsmiljöansvaret i svensk rätt i arbetsmiljölagen (1977:1160) med tillhörande föreskrifter som utfärdats av Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljölagen brukar betecknas som en ramlag och innehåller övergripande bestämmelser. Arbetsmiljölagen innehåller framför allt målsättningar och reglerar ansvarsfördelning, snarare än att i detalj reglera hur arbetsmiljöförhållanden ska se ut. Lagens regler konkretiseras i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS). Föreskrifterna innehåller krav bland annat på systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö.¹⁰

Utöver den nationella lagstiftningen finns det flera internationella konventioner och andra normer som reglerar arbetsmiljörätten. Internationella arbetsorganisationen (ILO) har utfärdat en stor mängd konventioner och rekommendationer på arbetsmiljöområdet. I EU-lagstiftningen är det centrala direktivet gällande arbetsmiljö det så kallade ramdirektivet om arbetsmiljö. Direktivet är ett minimidirektiv där en lägsta skyddsnivå för arbetstagarna slås fast. Direktiven har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter.¹¹

8.3.2 Arbetsgivarens ansvar

Arbetsgivarens förebyggande ansvar

Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.¹² Vidare har arbetsgivaren en skyldighet att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Det innebär att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna

¹⁰ Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar och Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.

¹¹ Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet; Holm (2024), s. 25.

¹² 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

krav på en god arbetsmiljö. Här ingår att utreda arbetsskador, förlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta åtgärder. Arbetsgivaren ska i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna, samt upprätta handlingsplaner.¹³

Arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.¹⁴ Arbetstagare deltar i arbetsmiljöarbetet genom att till exempel rapportera risker, tillbud, sjukdom och olycksfall, föreslå åtgärder och lämna synpunkter på det som genomförts. Arbetstagare ska också följa givna riktlinjer, rutiner och skyddsföreskrifter, använda föreskrivna skydd och underrätta chef eller skyddsombud om risker.¹⁵ Inom det statliga avtalsområdet arbetar parterna också gemensamt med arbetsmiljöfrågor och hållbart arbetsliv genom Partsrådet.¹⁶

Arbetsgivarens ansvar vid risk för våld eller hot om våld

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete finns särskilda bestämmelser som rör våld och hot om våld.¹⁷ Arbetsgivaren ska ordna arbetet så att riskerna för våld, eller hot om våld, förebyggs så långt som möjligt. Arbetsgivaren ska också ha särskilda säkerhetsrutiner och följa upp dessa så att de ständigt är aktuella. Vidare har arbetsgivaren en skyldighet att se till att de anställda som berörs av säkerhetsrutinen känner till den.¹⁸

Arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna får särskilt stöd och handledning vid arbete där det finns återkommande risk för våld eller hot om våld. Arbetsgivaren ska även se till att arbetsplatser placeras, utformas och utrustas så att risken för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs.¹⁹

Arbetsgivaren får inte låta en arbetstagare utföra en arbetsuppgift som ensamarbete om arbetsuppgiften innebär en påtaglig risk för våld eller hot om våld. Vad som är en påtaglig risk får arbetsgivaren bedöma i varje enskilt fall. Det behöver inte finnas ett direkt uttalat

¹³ 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁴ 3 kap. 1 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁵ Arbetsgivarverket, "Arbetsmiljö".

¹⁶ Partsrådet drivs av Arbetsgivarverket, Saco-S, Seko och OFR/S,P,O (centrala parter). Se Partsrådet.

¹⁷ 5 kap. Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2).

¹⁸ 5 kap. 3 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2).

¹⁹ 5 kap. 4–5 §§ Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2).

hot för att risken ska bedömas som påtaglig. Det är tillräckligt att det finns något som indikerar att det finns en påtaglig risk för att arbetstagaren kan utsättas för våld eller hot om våld.²⁰

Arbetsgivarens ansvar vid diskriminering

Arbetsmiljörätten innebär också ett ansvar för arbetsgivaren att förebygga och hantera utsatthet i arbetslivet utifrån diskrimineringsgrunderna. Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller bestämmelser om likabehandling och ålägger arbetsgivaren att motverka diskriminering och trakasserier samt att bedriva aktiva åtgärder. Arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen kompletterar därmed varandra.

Bestämmelser om aktiva åtgärder finns i 3 kap. diskrimineringslagen. Här anges att aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.²¹ Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att undersöka om det finns risk för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter inom verksamheten. Arbetet innebär vidare att analysera orsaker till upptäckta risker och hinder samt att vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas. Slutligen innebär arbetet att följa upp och utvärdera arbetet.²²

Innebörden av bestämmelsen om aktiva åtgärder är att arbetet ska genomföras fortlöpande och att de åtgärder som ska vidtas ska planeras och genomföras så snart det är möjligt.²³ Lagtext och förarbeten ger ingen annan ledning än att arbetet ska vara ständigt pågående i verksamheterna.²⁴ Arbetsgivaren bör genomföra regelbundna aktiva undersökningar av arbetsmiljön i syfte att identifiera förekomsten av, eller risk för, diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivaren är också skyldig att ha en

²⁰ 5 kap. 7 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2).

²¹ 3 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

²² 3 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567).

²³ 3 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567).

²⁴ Prop. 2015/16:135, s. 100.

beredskap för att kunna ingripa akut.²⁵ I förarbetena till lagen uttalas att ”tid och nödvändiga resurser bör planeras in och ledningen bör ange vem som är ansvarig för att åtgärderna vidtas”²⁶ samt att åtgärderna genomförs ”så snart som möjligt”.²⁷ Arbetsgivaren bör ha en person utsedd som ansvarar för det aktiva förebyggande åtgärdsarbetet enligt diskrimineringslagen. Denna person har till uppgift att göra en handlingsplan för åtgärdernas genomförande. Det bör framgå av planen när åtgärderna ska vara genomförda, vilka resurser som ska användas och vem som ska se till att de genomförs.²⁸

Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar tillsyn över att bestämmelserna i diskrimineringslagen följs. I en rapport från 2022 fann DO att inget av de 18 granskade lärosätena levde upp till lagens krav på arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter.²⁹ För närmare redogörelse av DO:s tillsynsverksamhet, se avsnitt 7.2.3.

Arbetsgivaren kan vidta disciplinära åtgärder

I allvarliga fall av tjänsteförseelser kan arbetsgivaren behöva agera med disciplinära åtgärder. Frågor om sådana åtgärder hanteras vid statliga myndigheter i en så kallad personalansvarsnämnd. Personalansvarsnämnden är ett arbetsgivarorgan och hanterar frågor om tjänstefel eller andra förseelser. Det kan till exempel gälla olika former av misskötsel, avsteg från rutiner, kränkningar och diskriminerande särbehandling, förseelser som rör arbetstider eller otillåten användning av myndighetens utrustning.³⁰

Ett lärosätes styrelse får inrätta en personalansvarsnämnd som prövar frågor om skiljande från anställning, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Det är rektor som ska vara ordförande i en sådan nämnd.³¹ Om en sådan nämnd inte finns vid lärosätet ska

²⁵ Ericson, Bo, kommentaren till 3 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567).

²⁶ Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*, s. 100.

²⁷ Prop. 2015/16:135, s. 138.

²⁸ Ericson, kommentaren till 3 kap. 3 § diskrimineringslagen (2008:567).

²⁹ Diskrimineringsombudsmannen (2022). *Undersök, åtgärda och utbilda. En analys av universitetets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter*. Rapport 2022:5.

³⁰ Statskontoret (2018). *Myndigheternas personalansvarsnämnder*, s. 5. Arbetsgivare som inte är statliga myndigheter har inte någon personalansvarsnämnd.

³¹ Enligt 2 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100) får styrelsen inrätta en personalansvarsnämnd med uppgifter enligt 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

frågorna i stället hanteras av lärosätets styrelse.³² I de flesta myndigheter är det sällsynt med personalansvarsärenden.³³

Om ärendet rör en professor och det inte är fråga om uppsägning av personliga skäl ska ärendet i stället hanteras av Statens ansvarsnämnd (SAN).³⁴ SAN prövar frågor beträffande statligt anställda i högre befattningar. Syftet med att prövningen i dessa fall sker utanför myndigheter där den anställda arbetar är att det inte ska kunna misstänkas att kollegor tar obehöriga hänsyn vid prövningen.³⁵ SAN tar enbart upp ärenden på anmälan av anställningsmyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK). Under 2025 inkom 15 behörigen gjorda anmälningsärenden, varav fyra rörde professorer.³⁶

8.3.3 Möjligheten för anställda att rapportera om missförhållanden

Som vi redogör för i avsnitt 5.2.3 åtnjuter forskare och lärare vid statliga lärosäten meddelarskydd vilket ger en möjlighet att anonymt rapportera om interna missförhållanden på arbetsplatsen.

Ytterligare skydd för arbetstagare, oavsett var man arbetar, finns i lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, även kallad visselblåsarlagen. Lagen ålägger arbetsgivare med minst 50 anställda att inrätta interna rapporteringskanaler för att möjliggöra visselblåsning för anställda. Arbetsgivarna måste också säkerställa att visselblåsaren skyddas från repressalier.³⁷ För att omfattas av lagens bestämmelser om visselblåsning krävs att en person, i ett arbetsrelaterat sammanhang, har fått information om missförhållanden inom verksamheten. För allmän rapportering om missförhållanden gäller lagen bara om det finns ett allmänintresse.³⁸ För att ett allmänintresse ska finnas måste missförhållandena beröra en krets av personer som kan betecknas som allmänheten, och allmänheten ska ha ett legitimt intresse av att missförhållandena kommer fram.³⁹

³² Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Personalansvarsnämnder".

³³ Statskontoret (2018), s. 14–15.

³⁴ 4 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100); Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) "Personalansvarsnämnder".

³⁵ Statens ansvarsnämnd, "Vad gör Statens ansvarsnämnd?".

³⁶ Statens ansvarsnämnd (2026). *Redogörelse för verksamheten 2025*, s. 1, 3 och 5.

³⁷ Arbetsmiljöverket, "Visselblåsning".

³⁸ 1 kap. 2 § lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

³⁹ Prop. 2020/21:193, *Genomförande av visselblåsardirektivet*, s. 42.

Lagen gäller även rapportering om missförhållanden rörande viss unionsrätt. För sådan rapportering ska det inte göras någon prövning av om det finns ett allmänintresse av att sådana missförhållanden kommer fram.⁴⁰ Lagen omfattar inte bara arbetstagare utan även till exempel arbetssökande, praktikanter, volontärer samt inlånad och inhyrd arbetskraft.⁴¹

Missförhållanden som anses vara av ett allmänintresse kan till exempel vara överträdelser av lagar eller allvarliga tjänstefel. Det kan röra sig om mutor, bedrägerier eller felaktig användning av skattepengar. Missförhållandet behöver inte vara aktuellt eller pågående utan kan även vara avslutat. En anmälan som enbart rör anmälarens egna arbets- eller anställningsförhållanden anses som regel inte vara av allmänintresse. Normalt omfattas inte allmänna synpunkter av visselblåsarlagen, som till exempel synpunkter på lönesättning, ledarskap, arbetsmiljö eller interna konflikter. Visselblåsarlagen skyddar inte heller anmälningar om säkerhetsskyddsklassad information eller bagatellartade missförhållanden.⁴²

En undersökning som tidningen Universitetsläraren genomfört visar att antalet visselblåsaranmälningar vid lärosätena fyrdubblats på två år. Av det totala antalet anmälningar bedömdes enbart cirka 11 procent falla inom lagstiftningens krav på en faktisk visselblåsning som vi beskrivit ovan. Det finns alltså ett ökat användande av kanalen, men många av de anmälningar som görs är inte visselblåsningar i lagens mening.⁴³

Vi har ingen kännedom om innehållet i anmälningarna i undersökningen. Att en enskild forskares eller lärares akademiska frihet kränks behöver dock inte utgöra ett sådant allmänintresse som omfattas av visselblåsarlagen. Detta gäller mot bakgrund av att anmälningar som enbart rör anmälarens egna arbetsförhållanden som regel inte anses vara av allmänintresse. Syftet med visselblåsarlagen är främst att motverka allvarliga missförhållanden i arbetslivet på systemnivå. Om ett lärosäte systematiskt kränker eller motarbetar den akademiska friheten bör frågan däremot ha ett allmänintresse.

⁴⁰ Öman, Sören, kommentaren till 1 kap. 2 § lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen) under rubriken EU-rapportering – andra stycket.

⁴¹ 1 kap. 8 § lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

⁴² Universitets- och högskolerådet, "UHR och EU:s visselblåsardirektiv".

⁴³ Landström, Lina "Fyrdubbling av visselblåsaranmälningar på två år", i *Universitetsläraren*, 2026-03-30.

Det finns även ett arbetsrättsligt skydd mot repressalier från arbetsgivaren i lagen om medbestämmande i arbetslivet. En arbetsgivare har inte rätt att vidta disciplinär åtgärd mot en anställd utan stöd i lag eller kollektivavtal.⁴⁴ En disciplinär åtgärd kan till exempel vara en omplacering. Om det kan visas att en omplacering av en arbetstagare har sin grund i att arbetsgivaren bestraffar eller önskar bestraffa arbetstagaren, är omplaceringen otillåten.⁴⁵ Lagen förbjuder alltså omplacering som en disciplinär åtgärd mot en arbetstagare som till exempel rapporterar om missförhållanden.

8.4 Arbetsmiljöverket följer upp och utövar tillsyn

Arbetsmiljöverket övervakar de flesta av de arbetsmiljörättsliga reglernas efterlevnad och kan utkräva vite och ålägga arbetsgivaren olika typer av förelägganden vid överträdelse. Det finns också straff och sanktionsavgifter som kan följa vissa mer allvarliga överträdelse av den arbetsmiljörättsliga regleringen.

Ett av syftena med tillsynsarbetet är att säkerställa att arbetsgivare arbetar aktivt med arbetsmiljöfrågor. Myndigheten genomför också granskningar om det skulle uppstå arbetsmiljörisker. Eftersom skyddsombuden har en central roll i arbetsmiljöarbetet utgör även fackförbunden ett verktyg för att nå en god arbetsmiljö på lärosätena.

Tillsynsarbetet och skyddsombud

Tillsyn initieras bland annat genom anmälningar från arbetsgivare enligt 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen, begäran från skyddsombud om åtgärder enligt 6 kap. 6 a § arbetsmiljölagen och tips från arbetstagare om arbetsmiljörisker. En anmälan ska göras om det sker ett olycksfall eller annat allvarligt tillbud i arbetet. Syftet med bestämmelsen är att Arbetsmiljöverket omgående ska få kännedom om olycksfall och tillbud för att ha möjlighet att omedelbart komma till arbetsplatsen och vidta åtgärder. En begäran från skyddsombud om åtgärder enligt arbetsmiljölagen kan aktualiseras om en arbetsgivare inte vidtagit erforderliga åtgärder för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. I första hand ska ett skyddsombud vända sig till arbetsgivaren

⁴⁴ 62 § lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁴⁵ Iseskog, Tommy (2024). *Omplacering: rättigheter och skyldigheter*, s. 168–169.

och begära sådana åtgärder. Arbetsgivaren ska utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör arbetsgivaren inte det, eller beaktas inte begäran inom skälig tid, ska Arbetsmiljöverket efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen ska meddelas. Studerandeskyddsombud har samma möjlighet som skyddsombud att begära åtgärder från arbetsgivaren och göra anmälningar till Arbetsmiljöverket.⁴⁶

Arbetsmiljöverket tar även emot tips från arbetstagare om arbetsmiljörisker genom ett formulär på myndighetens webbplats. I formuläret kan bland annat anges om det förekommer kränkande särbehandling, mobbning, sexuella trakasserier, hot eller våld. Myndigheten läser alla tips och bedömer om den kan och bör gå vidare. Vissa tips leder till kontakt eller inspektion på arbetsplatsen. Tipsen kan göras anonymt och myndigheten undanber kontaktuppgifter från uppgiftslämnaren.⁴⁷

Arbetsmiljöverkets beslut enligt arbetsmiljölagen i enskilda ärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁸ Det kan till exempel vara beslut om föreläggande, förenat med eller utan vite, att vidta åtgärder för att arbetsmiljöföreskrifter ska följas eller olika sanktionsavgifter.⁴⁹ För att ta tillvara arbetstagares och studenter intressen har huvudskyddsombuden respektive studerandeskyddsombuden getts en särskild klagorätt.⁵⁰ I arbetsmiljölagen finns också beskrivet ett straffrättsligt ansvar för den som begår brott mot arbetsmiljölagen.⁵¹

Studerandeskyddsombuden är studenternas representanter i arbetsmiljöfrågor och ska representera samtliga studenter och forskarstuderande inom sitt skyddsområde. Eftersom de flesta forskarstuderande samtidigt är anställda som doktorander omfattas de av samma regler som lärosätets övriga anställda. Det innebär att de också kan representeras av de anställdas skyddsombud. Sveriges förenade studentkårer (SFS) lyfter vikten av att studerandeskyddsombuden och de anställdas skyddsombud därför samverkar i de arbetsmiljöfrågor som rör forskarutbildningarna.⁵²

⁴⁶ 6 kap. 6 a § fjärde stycket arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁴⁷ Arbetsmiljöverket, "Tipsa om risker i arbetsmiljön".

⁴⁸ 9 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁴⁹ Se t.ex. 7 kap. 7 och 16–18 §§ samt 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁰ 9 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵¹ 8 kap. 1–2 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵² Sveriges förenade studentkårer (2025). *SSO-handboken. En guide för studerandeskyddsombud*, s. 73–74.

Arbetsmiljöverkets arbete inom högskolesektorn

Arbetsmiljöverket tog emot 38 anmälningar under 2021–2025 från de statliga lärosätena om allvarliga tillbud som kategoriserats som hot. Myndigheten tog under samma period emot 14 begäran från skyddsombud om åtgärd där arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Av dessa begäran kunde sex stycken kopplas till frågor om den psykosociala arbetsmiljön eller bristande ledarskap. Arbetsmiljöverket har även under samma period gjort 309 arbetsplatsbesök på de statliga lärosätena. Av dessa gjordes 228 under åren 2021–2022, vilket kan kopplas till särskilda åtaganden under pandemin. Vanligtvis ligger antalet besök på statliga lärosäten runt 20–35 per år. Det har inte varit möjligt att inhämta statistik om antalet tips om arbetsmiljörisker vid lärosäten som Arbetsmiljöverket fått in via formuläret på sin webbplats.⁵³

Arbetsmiljöverket har även regeringens uppdrag att samla in och sammanställa statistik om arbetsskador och arbetsmiljö. Den officiella arbetsskadestatistiken bygger på anmälda arbetsskador och återkommande urvalsundersökningar. Av den senaste arbetsmiljöstatistikrapporten från 2025 framgår att det för universitets- och högskolelärare anmälts 18 fall av arbetssjukdomar som kan kopplas till organisatoriska och sociala faktorer. Av dessa 18 anmälningar var kvinnor överrepresenterade med 15 fall.⁵⁴

8.5 Det rättsliga skyddet för forskare och lärare vid hot, våld och trakasserier

Att forskare och lärare utsätts för hot, våld, trakasserier eller liknande är oacceptabelt. Denna typ av brottsliga ageranden mot forskare och lärare drabbar inte heller bara enskilda, utan riskerar att påverka den akademiska friheten generellt. En rädsla för att bli utsatt kan leda till att individer avstår från att forska och undervisa om vissa ämnen eller delta i samhällsdebatten. Straffrättsliga regleringar spelar därför en viktig roll för att motverka hot, våld och trakasserier.

⁵³ Statistiken inhämtades av utredningen från Arbetsmiljöverket i januari 2026.

⁵⁴ Arbetsmiljöverket (2026). *Arbetsskador 2025 – Tabellbilaga, Arbetsmiljöstatistik*. Rapport 2026:05, s. 33.

I detta avsnitt behandlas det straffrättsliga skyddet för forskare och lärare, frågor om anmälningar om brott samt arbetsgivarens ansvar för anställda som blivit utsatta för brott.

8.5.1 Straffrättsliga bestämmelser

Brott mot person och brott mot allmän verksamhet

Att utsätta någon för hot, våld eller trakasserier är många gånger olagliga beteenden. I brottsbalken kriminaliseras brott mot person, till exempel olaga hot, olaga förföljelse, förolämpning och misshandel.⁵⁵ Sedan 1 juli 2026 utgör också psykiskt våld en brottslig handling.⁵⁶

Utöver de allmänna brotten mot person finns i 17 kap. brottsbalken brotten mot allmän verksamhet. Straffbestämmelserna syftar till att skydda intresset av att det allmännas verksamhet kan fortgå ostörd. Flera av bestämmelserna ger ett förstärkt straffskydd mot sådana gärningar som utgör brott även enligt andra bestämmelser.⁵⁷ För att skyddas av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken ska den brottsliga gärningen vara ett angrepp på någon vid hans eller hennes myndighetsutövning.⁵⁸

I 17 kap. 1 § kriminaliseras våld och hot om brottslig gärning mot en tjänsteman, både under och efter utförd myndighetsutövning. Det är även straffbart enligt 17 kap. 2 § att angripa en tjänsteman eller dennes närstående genom andra brottsliga eller otillbörliga handlingar som syftar till att påverka eller hämnas myndighetsutövning. Därtill är förolämpningar som är ägnade att kränka en tjänstemans värdighet i tjänsteutövningen straffbara enligt 17 kap. 3 § brottsbalken.

Det straffrättsliga skyddet för brott mot tjänstemän har nyligen stärkts genom lagändringar 2023 och 2025. År 2023 infördes en bestämmelse i 17 kap. 5 § brottsbalken som innebär att reglerna i 1 och 2 §§ även ska tillämpas vid angrepp mot tjänstemän i deras *tjänsteutövning* (inte bara myndighetsutövning), om de utövar vissa samhällsnyttiga funktioner. Med utövare av viss samhällsnyttig funktion

⁵⁵ I 3 kap. brottsbalken finns brotten mot person, till exempel kriminaliseringen av misshandel. I 4 kap. finns brotten mot frihet och frid, exempelvis olaga hot och olaga förföljelse.

⁵⁶ 4 kap. 4 b och 7 b §§ brottsbalken.

⁵⁷ Roos, Mari-Ann, kommentaren till 17 kap. 1 § brottsbalken.

⁵⁸ Bäcklund, Agneta m.fl., kommentaren till 17 kap. brottsbalken under rubriken De som skyddas av straffbestämmelserna.

avses bland annat utbildningspersonal inom skolväsendet och högskolan.⁵⁹ Som skäl till utvidgningen angavs att dessa personer ofta faller utanför skyddet i 17 kap. brottsbalken eftersom de endast i begränsad omfattning ägnar sig åt myndighetsutövning. Utbildningspersonal ägnar sig till viss del åt myndighetsutövning, till exempel vid betygsättning, men det händer att angrepp sträcker sig utanför den myndighetsutövningen.⁶⁰ Eftersom personer i samhällsviktiga funktioner i ökande grad utsätts för hot, våld och trakasserier har regering och riksdag bedömt det som viktigt att även dessa omfattas av skyddet i 17 kap. brottsbalken.⁶¹

År 2025 genomfördes ytterligare skärpningar, bland annat genom skärpta straffskalor och införandet av ett särskilt brott avseende föröklämpning mot tjänsteman. Regeringen motiverade dessa förändringar med att utsattheten för hot, våld och trakasserier har ökat inom stora delar av den offentliga förvaltningen. Brott och andra otillbörliga gärningar som begås mot en person på grund av hans eller hennes tjänsteutövning är ett angrepp inte bara mot den som utsätts utan i förlängningen även mot demokratin och samhället som sådant.⁶²

Det straffrättsliga skyddets tillämpning på forskning och undervisning

Om forskare och lärare utsätts för brott i samband med myndighetsutövning eller viss typ av tjänsteutövning blir 17 kap. brottsbalken gällande. Om de i stället utsätts för brott i samband med något som inte är att anse som myndighetsutövning eller tjänsteutövning är det enbart de allmänna bestämmelserna om brott mot person som kan tillämpas.

En lärare ägnar sig åt myndighetsutövning när den betygsätter studenter. Ett brott mot en lärare vid dennes betygsättning innebär alltså att 17 kap. brottsbalken blir tillämpligt. I och med bestämmelsen i 17 kap. 5 § brottsbalken kan den också tillämpas om brott begås

⁵⁹ 17 kap. 5 § p. 4 tredje stycket brottsbalken; prop. 2022/23:106, s. 27.

⁶⁰ Prop. 2022/23:106, *Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner*, s. 31; SOU 2022:2, *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*. Betänkande av Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor, s. 179–180.

⁶¹ Prop. 2022/23:106, s. 29–30.

⁶² Prop. 2024/25:141, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*, s. 1, 33 f. och 60 f.

mot läraren i undervisningssituationen, eftersom läraren då har en samhällsnyttig funktion.⁶³ Av brottsbalkens 16 kap. 4 § framgår även att det är straffbart att störa eller hindra allmän sammankomst för undervisning. En sammankomst är inte allmän om endast en liten sluten krets har tillträde. Föreläsningar vid universitet och högskolor blir därför i regel skyddade av bestämmelserna i 16 kap. brottsbalken men inte undervisning i en skolklass.⁶⁴

Forskning är inte att anse som myndighetsutövning och omfattas därför inte av 17 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Eftersom det bara är utbildningspersonal som nämns som en samhällsnyttig funktion i 17 kap. 5 § brottsbalken bedömer vi att det specifika skyddet i den bestämmelsen inte heller gäller vid forskning. Den som utsätts för brott inom ramen för sin forskningsverksamhet är i stället skyddad av de allmänna bestämmelserna om till exempel olaga hot, olaga förföljelse, förolämpning och misshandel i brottsbalken.

Det fanns remissinstanser vid 2023 års ändring av brottsbalken som påtalade att även forskare skulle ingå i gruppen utövare av viss samhällsnyttig funktion eftersom hot och trakasserier mot denna grupp i förlängningen kan ses som ett angrepp på det demokratiska samhället.⁶⁵ Liknande synpunkter framfördes även av remissinstanserna i samband med de ändringar som gjordes 2025 relaterat till begreppet myndighetsutövning. Bland annat lyftes problematiken med att exkludera lärosätesanställda som inte utövar myndighet.⁶⁶

Vi gör tolkningen att den som både forskar och undervisar kommer att ha olika straffrättsligt skydd beroende på i vilken av verksamheterna den anställda blir utsatt för brott. Att skyddet ser olika ut kan bero på om den anställda företräder sig själv eller det allmänna i verksamheten där angreppet sker. När forskare bedriver forskning kan de sägas vara fria i förhållande till lärosätet och ett brott mot forskaren inom den verksamheten anses inte vara ett brott mot den allmänna verksamheten. Det särskilda regelverket som skyddar tjänstemän i myndighetsutövningen blir därför inte per automatik tillämpligt.

⁶³ 17 kap. 5 § p. 4 tredje stycket brottsbalken; prop. 2022/23:106, s. 27.

⁶⁴ Bäcklund m.fl., kommentaren till 16 kap. 4 § brottsbalken under rubriken Förrättning eller allmän sammankomst.

⁶⁵ T.ex. Karolinska institutet, *Yttrande över betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner* (SOU 2022:2), 2022-05-19.

⁶⁶ Sveriges universitets- och högskoleförbund, *Yttrande över ett stärkt skydd för offentligtanställda mot våld, hot och trakasserier* (SOU 2024:1), 2024-04-02.

Det kan dock finnas situationer kopplade till forskning som innebär myndighetsutövning. Det skulle exempelvis kunna vara delar av processen att ansöka om forskningsanslag, etikprövning eller liknande. I dessa delar bedömer vi att forskare kan vara skyddade även av 17 kap. brottsbalken.

8.5.2 Möjligheten till anonyma anmälningar

Det finns en rädsla hos forskare som blivit utsatta för hot, hat eller trakasserier att anmäla detta.⁶⁷ Under utredningens gång har vi fått frågan huruvida det skulle vara möjligt att anonymt anmäla brott man blivit utsatt för. Det skulle kunna vara ett sätt att öka benägenheten att anmäla.

Inom utredningstiden har det inte funnits möjlighet att närmare analysera straffrättens ändamålsenlighet i förhållande till forskares och lärares akademiska frihet. Vi konstaterar emellertid att en ordning med anonyma anmälningar från den brottsutsatte (målsägande) skulle strida mot rättsstatens principer. En misstänkt måste ha en reell möjlighet att försvara sig mot den misstanke som riktas mot honom eller henne. Detta blir i princip omöjligt om målsägandens identitet hålls hemlig och den misstänkte inte får del av anklagelserna.⁶⁸ Det råder dock alltid förundersökningssekretess under den tid som polisutredning pågår, vilket innebär att allmänheten inte får ta del av de berördas identiteter eller detaljer kring anklagelserna. Om åtal väcks blir både målsägandens och den tilltalades identiteter offentliga, om inte någon sekretessgrund föreligger.⁶⁹

Lärosätena kan erbjuda stöd i en situation där brottsmisstankar aktualiseras genom att bistå målsäganden med anmälan, eller anmäla på egen hand. Detta medför att lärosätet upptas som "anmälare" och den som utsatts för brott som "målsägande". Målsäganden kan också begära att få ett målsägandebiträde utsett, det vill säga en advokat som stöttar och för en eventuell skadeståndstalan samt biträder åtalet i vissa fall. Lärosäte, polis och privata aktörer kan också bistå och er-

⁶⁷ Se t.ex. Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2025). *Hot och hat Varför anmäler inte universitetslärare och forskare?* Rapporten bygger på en enkätundersökning utförd 2024.

⁶⁸ 23 kap. 18 § rättegångsbalken, artikel 6 Europakonventionen och 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.

⁶⁹ 2 kap. 1 och 4 §§ samt 5 kap. 1 § rättegångsbalken.

bjuda stöd kopplat till personskydd och personlig säkerhet om så skulle vara påkallat.

8.5.3 Arbetsgivarens ansvar för brottsutsatta anställda

Arbetsgivaren kan göra en polisanmälan

Arbetsgivaren har ingen generell skyldighet att polisanmäla incidenter kopplade till arbetstagare vid lärosäten. Ett brott som begås mot en anställd i tjänsten utgör dock en konkret och påtaglig signal om att det finns risker kopplade till arbetsmiljön. Arbetsgivare har, som vi redogör för ovan, en skyldighet att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren har formell möjlighet att anmäla till polisen om ett brott har begåtts. Det är dock alltid den person som blivit utsatt som anges som målsägande i anmälan. Även om någon formell skyldighet inte föreligger för arbetsgivaren att göra en polisanmälan kan det ibland vara lämpligt att så sker, ofta i samråd med den som utsatts. Ett sådant agerande från lärosätet signalerar ett stöd åt arbetstagaren när dennes rätt till en trygg arbetsmiljö har kränkts och visar också att arbetsgivaren tar arbetsmiljöfrågor kopplade till trygghet på allvar. Samma resonemang gör sig gällande i fråga om trakasserier och diskriminering.⁷⁰

Arbetsgivarens möjlighet att bistå enskilda vid åtal

Enskilt åtal är ett åtal som väcks av en enskild person (målsäganden) och inte av åklagare. Vissa brott som till exempel ärekränkingsbrott får som utgångspunkt bara väckas av den som utsatts för ärekränkningen, vilket då görs genom enskilt åtal. Även vid andra brott som faller under allmänt åtal kan enskilt åtal väckas om åklagaren beslutar att inte åtala.⁷¹

Det förekommer att enskilda personer väcker enskilt åtal mot offentliganställda kopplat till deras tjänsteutövning i trakasserande syfte. Syftet kan vara att hämnas eller att sätta press på den anställda eller dennes kollegor inför ett framtida beslut. Dessa enskilda åtal är ofta kombinerade med en skadeståndstalan. Enligt Arbetsgivar-

⁷⁰ Akademikerförbundet SSR, "Motverka hot och våld i arbetslivet".

⁷¹ Åklagarmyndigheten, "Enskilt åtal"; 5 kap. 5 § brottsbalken.

verket kan det enskilda åtalet innebära en psykologisk stress för den berörda även om det sällan leder till fällande dom.⁷²

Om en anställd blir åtalad genom enskilt åtal har arbetsgivaren i vissa fall en möjlighet och en skyldighet att stå för arbetstagarens rättegångskostnader. Om domstolen i sin dom bestämmer att den som väckt det enskilda åtalet ska ersätta den offentliganställdas rättegångskostnader ska arbetsgivaren som utgångspunkt betala det utdömda beloppet.⁷³ En offentliganställd som åtalats i trakasserande syfte behöver därmed inte riskera att inte få tillbaka pengarna för rättegångskostnaderna.

En statlig arbetsgivare kan dock inte agera juridiskt ombud för den tilltalade anställda eftersom en sådan åtgärd saknar författningsstöd. Det följer av ett beslut från JK.⁷⁴ Däremot kan det vara lämpligt att arbetsgivaren tillsammans med arbetstagaren går igenom stämningsansökan och ser om bestämmelserna om enskilt åtal i 47 kap. rättegångsbalken är uppfyllda eller om stämningsansökan eventuellt borde ha avisats. Arbetsgivaren kan också möjliggöra för arbetstagaren att under arbetstid infinna sig personligen vid en domstolsförhandling, avge skriftligt svaromål eller vidta annan åtgärd för rättegångens förberedande eller talans utförande. Åtgärderna får vidtas i tjänsten enligt 4 § lagen (1981:1310) om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnader i vissa mål m.m.⁷⁵

8.6 Vilka som omfattas av lärosätenas arbetsmiljöansvar

En arbetsgivare har ett arbetsmiljöansvar för sina anställda. Alla som har en anställning vid ett lärosäte omfattas därför av detta ansvar. Lärosätet har även ett arbetsmiljöansvar för studenter och i praktiken även för stipendiefinansierade doktorander, postdoktorer och forskare.

Studenter likställs med arbetstagare vid tillämpning av större delen av arbetsmiljölagen enligt 1 kap. 3 § samma lag. Enligt samma

⁷² Arbetsgivarverket, remissvar på "Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)", 2024-04-24, dnr 2024/85.

⁷³ Arbetsgivarverket, "Hot, våld och trakasserier från tredje man"; 5 § lag (1981:1310) om offentliga funktionärers rätt till gottgörelse för rättegångskostnad i vissa mål m.m.

⁷⁴ JK beslut dnr 4323-17-2.4.

⁷⁵ Arbetsgivarverket, "Hot, våld och trakasserier från tredje man"; JK beslut den 19 april 2018 med dnr 4323-17-2.4.

bestämmelse ska huvudmannen för utbildningen betraktas som arbetsgivare för den som genomgår utbildning. Det innebär att studenter och doktorander har rätt till en god arbetsmiljö och att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall även i denna grupp.⁷⁶

Utöver arbetsmiljölagen gäller också Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete för studenter och doktorander.⁷⁷ Däremot omfattas inte de som genomför utbildning, alltså studenter, av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö.⁷⁸ Doktorander som är anställda av lärosätet omfattas dock av dessa sistnämnda föreskrifter eftersom de utför arbete för arbetsgivarens räkning.⁷⁹ Doktorander med stipendiefinansiering är antagna till lärosätet för att bedriva utbildning på forskarnivå och likställs därmed med arbetstagare vid tillämpning av större delen av arbetsmiljölagen.⁸⁰

Även om det inte uppstår ett traditionellt arbetstagarförhållande mellan ett lärosäte och en stipendiefinansierad forskare har arbetsgivaren i praktiken ett arbetsmiljöansvar även för stipendiefinansierade forskare och postdoktorer.⁸¹ Tolkningen av arbetstagarbegreppet bör göras utifrån arbetsmiljölagens syfte och ändamål. Arbetsmiljölagens arbetstagarbegrepp anses omfattande och det finns anledning att göra en vid tolkning av arbetstagarbegreppet vid tillämpning av arbetsmiljölagstiftningen.⁸²

I förarbetena till arbetsmiljölagen poängteras att innebörden av arbetsmiljölagens arbetsgivar- och arbetstagarbegrepp bör bestämmas med utgångspunkt i lagens grundläggande syfte att åstadkomma sådana förhållanden på arbetsplatserna att risker för ohälsa och olycksfall så långt som möjligt undanröjs. Man kan således aldrig bortse från vem som har de omedelbara möjligheterna att påverka skydds-förhållandena på arbetsplatsen och fatta beslut om verksamheten där. Ett arbetsgivaransvar bör läggas på personer som har goda möjligheter att infria ansvaret med hänsyn till organisatoriska och

⁷⁶ SOU 2022:45, *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus*. Betänkande av Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö, s. 77–78.

⁷⁷ Jfr 6 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1).

⁷⁸ 2 kap. 2 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2).

⁷⁹ 2 kap. 1 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2).

⁸⁰ 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁸¹ Jfr lydelsen i 1 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁸² Kontakt med företrädare för Arbetsmiljöverket, 2026-07-22.

ekonomiska förutsättningar.⁸³ Därtill finns en bestämmelse i 3 kap. 7 g § andra stycket arbetsmiljölagen som innebär att det åligger var och en på ett gemensamt arbetsställe att se till att den egna verksamheten och anordningarna där inte medför att någon som arbetar där utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Det måste dock göras en bedömning i det enskilda fallet om arbetsmiljölagens bestämmelser är tillämpliga. I den bedömningen kan även innehållet i ett eventuellt avtal mellan den stipendiefinansierade och lärosätet ha betydelse.⁸⁴

Vi har tagit del av riktlinjer för stipendier vid ett par lärosäten. I dessa framgår att lärosätet tar ansvar för såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön för stipendiefinansierade vid lärosätet. Ansvarig chef med arbetsmiljöansvar på den arbetsplats där stipendiaten vistas ansvarar för stipendiats arbetsmiljö på samma sätt som för andra gäster i verksamheten (Linköpings universitet) eller för alla som stadigvarande vistas i lärosätets lokaler (Karolinska institutet).⁸⁵

⁸³ Prop. 1976/77:149, *Regeringens proposition om arbetsmiljölag m.m.*, s. 195.

⁸⁴ Jfr AD 1990 nr 116.

⁸⁵ Se t.ex. Karolinska institutet, *Stipendieregler vid Karolinska Institutet*, 2018-08-28 och Linköpings universitet, *Beslut om Riktlinjer för stipendier*, 2024-11-27. Här anges att medarbetarsamtal formellt inte kan bli aktuellt eftersom stipendiater inte har en anställning. Däremot ska stipendiater erbjudas uppföljningssamtal inom ramen för stipendiets syfte.

9 Lärosätenas arbete för att främja och värna akademisk frihet

Det här kapitlet ger exempel på hur några svenska lärosäten arbetar för att främja och värna akademisk frihet. Redogörelsen är inte heltäckande men visar på en bredd av aktiviteter och åtgärder som vi tagit del av under utredningens gång.

9.1 Utgångspunkter

UKÄ:s rapport om akademisk frihet innehåller redogörelser från svenska lärosäten om hur de arbetar för att främja och värna akademisk frihet.¹ Lärosätena framhåller akademisk frihet som en grundläggande princip för kvalitet, kollegialitet och institutionellt oberoende, vilket också kommer till uttryck i internationella deklarationer och styrdokument. För att stärka den akademiska friheten betonas betydelsen av kollegial styrning, trygga anställningar, transparent rekrytering samt finansieringsformer som ger långsiktiga och självständiga förutsättningar för forskning och utbildning. Även en god arbetsmiljö, skydd mot otillåten påverkan, stödjande strukturer samt en stark seminarie- och utbildningskultur lyfts fram som centrala förutsättningar. Eftersom svaren bygger på fritextsvar ger rapporten inget svar på hur vanligt det är att lärosätena exempelvis arbetar på ett visst sätt eller erbjuder ett visst stöd. Dessutom har det gått närmare tre år sedan lärosätena besvarade frågorna och arbetet kan ha ändrats sedan dess.

Nedan redogör vi för några av de exempel som vi hämtat in under utredningen. Vi har inte analyserat eller bedömt huruvida de beskrivna åtgärderna eller exemplen haft effekt med avseende på att stärka den akademiska friheten. Vårt samlade intryck är att lärosätena i stor

¹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 24–40.

utsträckning arbetar för att främja och värna akademisk frihet, men att graden av systematik varierar i aktiviteter och åtgärder.

9.2 Akademisk frihet i styrdokument

Internationella deklARATIONER

I UKÄ:s rapport hänvisar flera lärosäten till internationella deklARATIONER, rekommendationer och nätverk som en del av arbetet med akademisk frihet, i första hand *Magna Charta Universitatum*², *The European Charter for Researchers*³ samt All European Academies (ALLEA) *The European Code of Conduct for Research Integrity*.⁴ Dokumenten används dels som värdegrundande referensramar, dels som stöd för att konkretisera akademisk frihet i organisatoriska och personalpolitiska sammanhang. Anslutning till initiativ såsom *HR Excellence in Research*⁵ och Coalition for Advancing Research Assessment (CoARA)⁶ framhålls av vissa lärosäten som ett sätt att integrera principer om akademisk frihet i rekrytering, forskningsbedömning och karriärsystem.⁷

Umeå universitets arbete med att koppla ihop akademiska kärnvärden med den statliga värdegrunden

Mellan 2017 och 2019 pågick ett arbete vid Umeå universitet med att konkretisera den statliga värdegrunden. 2023 startade ett nytt projekt med syfte att långsiktigt främja och utveckla en levande dialog om värdegrunden vid universitetet. De övergripande målen för det projektet var:

- att vidareutveckla universitetets akademiska kärnvärden och tydligt definiera deras innebörd samt praktiska betydelse

² Vid utgången av 2025 hade 24 svenska lärosäten, varav 21 statliga, skrivit under *Magna Charta Universitatum*. Totalt har 1 011 universitet undertecknat. Se *Magna Charta Universitatum Observatory*, "Signatory Universities".

³ European Commission (2025). *European Charter for Researchers. Supporting attractive careers in the public and private sectors*.

⁴ All European Academies (ALLEA) (2023).

⁵ European Commission, "HR Excellence in Research".

⁶ CoARA, Coalition for Advancing Research Assessment, "What is CoARA?".

⁷ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 24–28.

- att vidareutveckla och förnya den verktygslåda som finns för värdegrundsdialoger.

Arbetet med att förnya och utveckla universitetets akademiska kärnvärden genomfördes av en arbetsgrupp mellan november 2023 och juni 2024. Arbetet hade också stöd av det *Living Values*-projekt som Umeå universitet deltagit i som medlem i Magna Charta Universitatum.⁸ Sammantaget har arbetet resulterat i en vidareutvecklad värdegrund med akademiska kärnvärden i fokus, stödmaterial i form av värdegrundsdialoger, värdegrundsspel samt en reviderad upplaga av boken *Levande värdegrund. Värdegrundsarbete i praktiken vid Umeå universitet* med nya och aktuella dilemman från verksamheten att diskutera.⁹

9.3 Stödstrukturer för forskning och kunskapsspridning

Lärosätenas etikråd kan hantera frågor om akademisk frihet

Många lärosäten erbjuder på olika sätt stöd vid etiska frågor i projekt. Nedan ger vi exempel på några av dessa.

Mellan 2018 och 2025 hade Lunds universitet ett råd för etik och akademisk frihet som arbetade för att öka förståelsen för vikten av ett etiskt förhållningssätt i universitetets verksamheter. Syftet var att stimulera till diskussion och debatt i etiska frågor samt främja kunskapsutveckling inom området etik och akademisk frihet. Etikrådet var rådgivande till rektor och rektors ledningsråd i etikfrågor.¹⁰

Etikkommittén Sydost bildades 2005 och består av representanter från Linnéuniversitetet, Blekinge tekniska högskola, Region Kalmar län, Region Blekinge och Region Kronoberg. Ordförandeskapet roterar mellan lärosätena. Etikkommittén Sydost lämnar till exempel rådgivande yttranden som stöd i utformandet av projekt. Kommittén lämnar inte något etiskt godkännande eftersom den inte gör någon etisk prövning. Det är handledaren eller den ansvarige fors-

⁸ The Magna Charta Observatory, "Living Values in Higher Education Institutions".

⁹ Umeå universitet (2024). *Levande värdegrund. Värdegrundsarbete i praktiken vid Umeå universitet*. Tidigare bok *Dilemman i vardagen – Värdegrundsarbete i praktiken vid Umeå universitet* utgiven maj 2019 ligger till grund för den reviderade boken. Nytt är förnyade akademiska kärnvärden samt 19 nya dilemman från verksamheten.

¹⁰ Lunds universitet, "Lunds universitets råd för etik och akademisk frihet".

karen som är ansvarig för att de forskningsetiska reglerna följs. Vid studentarbeten är det handledaren som genom underskrift intygar att de etiska aspekterna i studentarbetet är tagna i beaktan.¹¹

Forskningsnämndens utskott för etik i forskning vid Göteborgs universitet inrättades av rektor i mars 2021. Utskottet har ett universitetsövergripande ansvar för att säkra stöd till forskare och ledning i frågor som rör forskningsetik. Utskottets handläggare svarar på frågor kring etikprövning, god forskningssed, krav från forskningsfinansiärer samt forskningssamarbeten. Det finns även två etikråd på fakultetsnivå: Sahlgrenska akademins råd för forskningsetik (FER) och Utbildningsvetenskapliga fakultetens etikråd.¹²

Student- och doktorandombud kan indirekt arbeta för att värna och främja akademisk frihet

Student- och doktorandombud finns på många lärosäten och fungerar som oberoende stödpersoner som kan ge studenter och doktorander råd om rättigheter, regler och processer. De kan vara stöd vid konflikter, till exempel om handledning, examination eller disciplinärenden. De är kostnadsfria, har tystnadsplikt och fattar inga beslut själva. Det är ofta lärosätet som finansierar tjänsterna genom särskilda avtal med studentkårerna, som arbetsleder och i övrigt ansvarar för anställningen. På vissa platser har flera studentkårer en samfinansiering av ombud. Ett exempel är doktorandombudet vid Linköpings universitet. Ombudet finansieras till största del av universitetet, men med tillskjutande finansiering från de tre andra studentkårerna, och anställning på en av studentkårerna. På Sveriges lantbruksuniversitet är det lärosätet som både anställer och utser ombuden. Studenter vid mindre lärosäten som saknar student- och doktorandombud hänvisas till studentkårens förtroendevalda eller anställda på lärosätet.¹³

¹¹ Linnéuniversitetet, "Etikkommittén Sydost".

¹² Göteborgs universitet, "Etik i forskningen".

¹³ Mejl från företrädare för SFS, 2026-05-08.

9.4 Samarbete och erfarenhetsutbyte mellan lärosäten

SUHF:s arbete med akademisk frihet och en kodex

Expertgruppen för analys inom SUHF har arbetat med akademisk frihet och lärosätenas autonomi som ett särskilt fokusområde sedan 2023. Gruppen har tagit fram tre rapporter om akademisk frihet och ett utkast på hur en nationell och sammanhållen kodex kan utformas som beskriver lärosätenas grundläggande uppgift, identitet och roll.¹⁴ Syftet med kodexen är enligt SUHF att bidra till en fördjupad förståelse av lärosätenas fundament och särart samt att ge underlag för fortsatt diskussion. Under våren 2026 arrangerade SUHF fyra workshoppar för att få inspel och synpunkter på kodexen. Ambitionen är att den ska beslutas vid SUHF:s förbundsårsamling hösten 2026.¹⁵

Många svenska lärosäten deltar i nätverket Scholars at Risk

SAR-Sverige är den nationella sektionen av nätverket Scholars at Risk som arbetar för att värna och skydda akademisk frihet. Genom nätverket kan forskare som är utsatta för risk få en fristad vid ett lärosäte utanför sitt hemland. Ett trettiotal svenska lärosäten och associerade medlemmar ingår i SAR-Sverige. SAR-Sverige erbjuder fortbildning, stöd och erfarenhetsutbyte till de svenska medlemmarna.¹⁶

9.5 Utbildning, seminarier och konferenser

Under utredningens gång har vi tagit del av och fått kännedom om ett antal aktiviteter som anordnats av lärosätena i syfte att öka kunskapen om akademisk frihet. Nedan redogör vi för ett urval av dessa.

¹⁴ Ekberg, Tim (2023). *Akademisk frihet och institutionell autonomi*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF); Ekberg (2024); Ekberg (2025); Ekberg, Tim & Söderbergh Widding, Astrid (2025). *En kodex för universitet och högskolor*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

¹⁵ Deltagande i digital workshop om en kodex för svenska lärosäten, arrangerad av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) 2026-02-20.

¹⁶ Scholars at Risk, Sweden Section, "Medfinansiering för att ta emot en riskutsatt forskare".

Lunds universitets projekt om akademisk frihet

Under perioden november 2025 till december 2026 pågår ”Projekt akademisk frihet och universitetets roll i samhället”. Projektet syftar till att skapa öppna och fördjupade kollegiala samtal om akademisk frihet och öka kunskapen om och engagemanget i frågor om akademisk frihet. En slutrapport ska lämnas till rektor i början av 2027. Projektet har tre övergripande mål:

- att skapa forum för öppna och fördjupade kollegiala samtal om akademisk frihet för att öka medvetenheten och kunskapen om och engagemanget i frågor om akademisk frihet, samt hämta in erfarenheter och synpunkter från universitetets anställda och från studenter
- att bereda en slutversion av dokumentet ”Lunds universitets deklaration om akademisk frihet och universitetets roll i samhället” som kan fungera som en utgångspunkt för universitetets ställningstaganden i frågor som rör akademisk frihet och lärosätets roll i samhället
- att identifiera och föreslå åtgärder som universitetet själv kan vidta för att främja och stärka den akademiska friheten vid lärosätet.

Projektet drivs av en projektgrupp bestående av tre personer – två forskare och ett stabsråd – samt en styrgrupp med vicerektor som ordförande. Under våren och hösten 2026 anordnade projektgruppen 26 möten vid samtliga fakulteter med över 450 personer som deltagare – både forskare, lärare, doktorander och teknisk och administrativ personal. En av slutsatserna efter mötena var att det inte rådde stora skillnader i synen på akademisk frihet mellan forskare från olika fakulteter. En iakttagelse var också att beroendet av extern forskningsfinansiering lyftes som ett centralt hot mot den akademiska friheten, särskilt för unga forskare. Deltagarna önskade mer tid och utrymme att lära sig om och diskutera akademisk frihet.¹⁷

¹⁷ Lunds universitet, Medarbetarwebben, ”Projekt akademisk frihet och universitetets roll i samhället”; Lunds universitet, Medarbetarwebben, ”Nytt projekt ska stärka akademisk frihet vid Lunds universitet”, 2025-12-01; samtal med projektgruppen 2026-02-25 och 2026-05-18 med tillhörande presentation ”Projekt: Akademisk frihet, 2026-05-18” samt synpunkter från projektet framförda till utredningen 2026-07-24.

Uppsala universitets A Week on Academic Freedom

2023 och 2025 anordnade Uppsala universitet *A Week on Academic Freedom* som ett gemensamt initiativ av forskningsprogrammet Demokrati och högre utbildning, Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt och Swedish Collegium for Advanced Study. Vid båda tillfällena har akademisk frihet diskuterats ur olika perspektiv och med exempel från Sverige och internationellt.¹⁸

Uppsala universitets projekt om kollegialitet

Mellan 2024 och 2025 har Vetenskapsområdet för medicin och farmaci vid Uppsala universitet haft ett projekt i syfte att utveckla och stärka kollegialt deltagande och kollegialt beslutsfattande. Det har bland annat resulterat i en utredning och stödmaterial, däribland en film.¹⁹

¹⁸ Uppsala universitet, "A Week on Academic Freedom 23–27 October 2023"; Uppsala universitet, "A Week on Academic Freedom 20–23 October 2025".

¹⁹ Uppsala universitet, Vetenskapsområdet för medicin och farmaci, "Vad är kollegialitet?".

10 Utredningens förslag och bedömningar

I detta kapitel presenterar vi förslag på åtgärder för att stärka skyddet av och stödet till lärares och forskares akademiska frihet. Kapitlet inleds med en samlad bedömning av ändamålsenligheten i nuvarande regelverk för att skydda forskares och lärares akademiska frihet. Därefter följer förslag på ändringar i nuvarande regelverk för att stärka skyddet samt förslag på hur stödet till forskare och lärare kan stärkas. Avslutningsvis presenterar vi förslag på utredningar som vi bedömer behöver genomföras för att ytterligare stärka skyddet av akademisk frihet, men som inte ryms inom ramen för våra direktiv.

10.1 Samlad bedömning

Av våra direktiv framgår att vi ska analysera och ta ställning till om nuvarande regelverk är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares individuella akademiska frihet vid svenska universitet och högskolor. Vi ska också ta ställning till om och i så fall hur stödet till forskare och lärare i frågor som rör deras akademiska frihet kan stärkas. I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för att ge en befintlig myndighet i uppdrag att ge stöd till forskare och lärare, samt lämna förslag på hur ett sådant uppdrag kan utformas. Vi ska också lämna nödvändiga författningsförslag. I våra direktiv anges vidare att det behövs en översyn av dagens regelverk med målet att säkerställa att det ger tillräckligt skydd av forskares och lärares individuella akademiska frihet. I det ingår att det behöver säkerställas att lärosätenas ansvar för att främja och värna den akademiska friheten i sin verksamhet är tydligt. Det inkluderar lärosätenas ansvar för att utreda och vidta åtgärder när forskare och lärare anmäler att deras akademiska frihet utmanas.

I kapitel 5 gör vi en genomgång av hur nuvarande regelverk skyddar akademisk frihet. Vi för även en diskussion kring hur regelverken förhåller sig till varandra. I avsnitt 7.1 konstaterar vi att regelverket i de flesta avseenden ger tydlig vägledning vid eventuella överklaganden eller anmälningar till tillsynsmyndigheterna. Vi har även i avsnitt 8.1 bedömt att nuvarande regelverk är tydligt i fråga om att lärosätena har ett ansvar för att främja och värna den akademiska friheten. Det framgår både direkt av högskolelagen och indirekt av omfattande arbetsrättslig lagstiftning som tillskriver arbetsgivaren ett ansvar för att säkerställa en god arbetsmiljö.

Vår genomgång visar att det finns ett omfattande regelverk som sammantaget ger forskare och lärare ett starkt skydd. Vår samlade bedömning är därför att nuvarande regelverk över lag är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares akademiska frihet vid svenska lärosäten. Trots detta bedömer vi att det finns skäl att lämna förslag på ändringar i regelverket för att ytterligare stärka forskares och lärares akademiska frihet. Vi föreslår också att stödet till forskare och lärare stärks. Dessutom ger vi förslag på utredningar som behövs för att stärka skyddet av den akademiska friheten ytterligare.

Förslagen bör ses som en del av ett bredare arbete för att värna och stärka den akademiska friheten, snarare än som en fullständig lösning på de utmaningar som identifierats. Förslagen gör därmed inte heller anspråk på att hantera samtliga faktorer som påverkar frihetens faktiska utövande. Våra förslag grundar sig i akademiska kärnvärden och knyter an till den utveckling som skett de senaste åren inom EU-rätt och internationell rätt.

Våra förslag har två huvudsakliga syften. De ska stärka forskares och lärares akademiska frihet och underlätta för lärosätena att genomföra högskolelagens principbestämmelse om akademisk frihet. Förslagen bidrar även till att understryka den roll akademisk frihet har för demokratin och därigenom bidra till en långsiktigt robust demokratisk samhällsutveckling. Vi ser bland annat ett behov av att i författning tydliggöra det som nu regleras genom förarbeten eller praxis. Vi bedömer att det behövs en ökad tröghet i systemet, så att snabba förändringar som kan inskränka den akademiska friheten blir svårare att genomföra. Det är ett sätt att nu, i tider av bred politisk uppslut-

ning bakom värdet av en stark och fri akademi, trygga förutsättningarna för den akademiska friheten även vid framtida osäkerhet.¹

10.2 Förslag på ändringar i nuvarande regelverk för att stärka skyddet av forskares och lärares akademiska frihet

Vi bedömer att det behövs ändringar i nuvarande regelverk för att ytterligare stärka skyddet av forskares och lärares akademiska frihet. Vi föreslår ändringar i högskolelagen, högskoleförordningen och i förordningen om konsekvensutredningar. Våra föreslagna ändringar i högskolelagen innebär att det tydliggörs att principen om akademisk frihet gäller för högskolans verksamhet, att principer om utbildningens frihet slås fast, att det tydliggörs att en grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut som rör forskning och utbildning samt att forskare och lärare ska delta i framtagandet av förslag till beslut om nya eller reviderade examensmål. Vidare lämnar vi förslag på en ny grund för disciplinära åtgärder i högskoleförordningen. Vi lämnar också förslag på hur den akademiska friheten kan värnas i beslutsprocesser. Nedan utvecklar vi skälen till våra förslag.

10.2.1 Ändra högskolelagen så att principen om akademisk frihet gäller för högskolans verksamhet och inför principer för utbildningens frihet

Förslag

Högskolelagen ska ändras så att principen om akademisk frihet gäller för högskolans verksamhet, i stället för i högskolans verksamhet.

Högskolelagen ska kompletteras så att den även reglerar principer för utbildningens frihet.

¹ Jfr regeringens motiv i prop. 2024/25:165, *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (s. 67), om behovet av att säkerställa att utnämningsförfarandet även fortsättningsvis hanteras på ett objektiva, sakligt och transparent sätt samt att ingen otillbörlig politisk hänsyn tas vid beslutsfattandet.

Skälen för förslagen

Principbestämmelsen om akademisk frihet är för snävt definierad i högskolelagen

Principbestämmelsen om akademisk frihet i 1 kap. 6 § andra stycket högskolelagen gäller i högskolans verksamhet. Som diskuterats i avsnitt 5.5.1 är bestämmelsen avsedd att reglera verksamheten inom lärosätena. Detta avser både forskning och utbildning. Bestämmelsen reglerar alltså inte statens ansvar i förhållande till lärosätena.

Vad gäller forskningen anges i samma bestämmelse i högskolelagen i stället att ”för forskningen ska som allmänna principer gälla”. Som vi redogör för i avsnitt 5.5.1 är bestämmelsen inte begränsad på samma sätt som första stycket till att enbart reglera förhållandet mellan forskare och lärosätet. Även statsmakten har, genom grundlagsskyddet, ett ansvar för att upprätthålla principen om forskningens frihet.

Vi föreslår att 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen ändras så att bestämmelsens räckvidd motsvarar det andra stycket. Bestämmelsen ska inledas med ”För högskolans verksamhet”, i stället för ”I högskolans verksamhet”.² En sådan ändring innebär en principiell markering om att även det allmänna ska främja och värna akademisk frihet avseende forskning och utbildning som bedrivs inom högskolan, likt det som gäller för forskningen och som vi föreslår nedan för utbildningen. Det innebär att akademisk frihet ska beaktas när regering eller andra aktörer utanför högskolan styr eller samverkar med lärosätena. Att den akademiska friheten måste värnas av akademiker och studenter tillsammans med lärosäten och stat har också poängterats av regeringen, bland annat i den senaste forsknings- och innovationspropositionen.³

En sådan ändring förtydligar bestämmelsens systematik. Det är inte konsekvent att principen att främja och värna akademisk frihet kan tolkas som att ansvaret för det enbart åligger verksamma i högskolan, medan ansvaret för att främja och värna forskningens frihet gäller bredare. Den föreslagna ändringen innebär också att den akademiska friheten ges möjlighet att förverkligas genom att såväl lärosätet som enskilda forskare och lärare faktiskt kan ta det ansvar som

² Se också SUHF:s remissvar som föreslog samma ändring. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), *SUHF:s remissvar om akademisk frihet och livslångt lärande*, 2020-08-26.

³ Prop. 2024/25:60, s. 17.

krävs med det allmännas stöd. Ändringen är också ett förtydligande som ligger i linje med internationell rätt och EU-rätt.⁴

Vår föreslagna ändring att akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar (se avsnitt 10.2.5) är även det ett sätt att markera offentlig förvaltnings ansvar att analysera om och hur förslag och beslut kan påverka den akademiska friheten. Det är ett sätt att värna akademisk frihet för högskolans verksamhet, det vill säga i huvudsak forskning och utbildning.

För att ytterligare förstärka det allmännas ansvar för att främja och värna akademisk frihet föreslår vi också en grundlagsutredning som syftar till att föra in akademisk frihet i regeringsformen, se avsnitt 10.4.1.

Som vi har lyft fram i avsnitt 3.4.1 ingår utbildningens frihet i den akademiska friheten. Regeringen har ett särskilt ansvar enligt såväl nationell som internationell rätt och EU-rätt att se till att det finns högre utbildning och forskning. I linje med detta föreslår vi att det ska införas principer även för utbildningens frihet. Motiveringen till dessa följer nedan. Formuleringen vi föreslår utgår från den som redan finns för forskningens frihet, det vill säga att principerna ska gälla för utbildningen.

Akademisk frihet omfattar även utbildningens frihet, vilket inte framgår tydligt i högskolelagens nuvarande formulering

När principbestämmelsen om akademisk frihet infördes i 1 kap. 6 § högskolelagen tydliggjorde regeringen att det som avses är den individuella akademiska friheten i högskolans verksamhet, det vill säga både i forskning och utbildning. Dessa högskolans uppgifter anges i 1 kap. 2 § högskolelagen. Regeringen uttalade att det är av vikt att på ett principiellt plan markera att den akademiska friheten bör främjas och värnas i båda verksamheterna. För utbildningens

⁴ Jfr remissvar rörande Utbildningsdepartementets promemoria *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet* (U2020/03053/UH) från Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2020-08-26); Kungl. Vitterhetsakademien, *Yttrande över promemorian Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet*. U2020/03053/UH, 2020-08-26; Umeå universitet, *Utbildningsdepartementets PM Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet* (U2020/03053/UH), 2020-09-01; Uppsala universitet, *Remiss: Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet* (U2020/03053/UH), 2020-08-25.

del innebär det till exempel att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella resultat, lyftas fram. Både lärare och studenter har ett ansvar att i ömsesidig respekt främja och värna en sådan kultur.⁵

En generell principbestämmelse ger stöd för fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning i såväl forsknings- som utbildningssituationer. Regeringen ansåg därför inte att bestämmelsen behövde kompletteras med specifika principer för utbildningens frihet på samma sätt som principerna för forskningens frihet.⁶ Regeringen påtalade samtidigt att villkoren för hur verksamheterna bedrivs skiljer sig åt. Avseende utbildningen gäller särskilda krav som bland annat uttrycks i examensordningen. För att värna kvalitet i utbildningen och studenternas rättssäkerhet finns det enligt regeringen ett legitimt behov av att styra utbildningens struktur, innehåll och krav för tillträde till utbildningen.⁷ Enligt regeringen innebär införandet av principbestämmelsen om akademisk frihet ingen förändring i det avseendet.⁸

Vi anser att dessa motiveringar i förarbetena inte är tillräckliga för att säkerställa att även utbildning täcks in i principen om akademisk frihet. Det behöver därför framgå i lag att akademisk frihet även omfattar utbildningens frihet genom att skriva ut principer för utbildningens frihet, på samma sätt som principer för forskningens frihet är utskrivna.

Genom att reglera principer om utbildningens frihet som speglar principerna om forskningens frihet stärks högskolelagens systematik. Den rättsliga tydligheten ökar också eftersom det framgår av lag vad som skyddas och hur långt utbildningens frihet sträcker sig. Vi bedömer att ett sådant tydliggörande förstärker skyddet för den akademiska friheten för forskare och lärare. Den föreslagna bestämmelsen är av principiell karaktär och innebär inte en inskränkning av statens ansvar för att besluta om vissa övergripande mål, resurser och kvalitetssäkring av utbildning. Den syftar till att klargöra de principiella gränser inom vilka en sådan styrning bör ske. Styrningen ska inte sträcka sig så långt att den undergräver utbildningens vetenskapliga grund eller den akademiska professionens ansvar. Genom att införa principer om utbildningens frihet förtydligas det som redan

⁵ Prop. 2020/21:60, s. 131.

⁶ Prop. 2020/21:60, s. 131.

⁷ Prop. 2009/10:149, s. 81.

⁸ Prop. 2020/21:60, s. 131.

framgår av förarbetena till lagen, nämligen att även utbildningen ingår i akademisk frihet.

Vi föreslår alltså att bestämmelsen i 1 kap. 6 § högskolelagen kompletteras med ett tredje stycke som slår fast principer för utbildningens frihet i syfte att tydliggöra att forskare och lärare har ett bestämmande inflytande över utbildningens innehåll, upplägg och genomförande, samt att studenternas frihet att lära ska värnas. Dessa principer innebär att utbildningens innehåll samt dess upplägg och genomförande i princip ska kunna bestämmas fritt inom ramen för gällande lagstiftning, samt att studenternas frihet att lära ska värnas. Likt forskningens frihet ska utbildningens frihet utövas inom gällande rättsliga ramar samt vetenskapliga och andra akademiska normer. Nedan utvecklar vi våra skäl för principerna.

Det behövs en princip om att utbildningens innehåll fritt får utformas

Vi bedömer att det bör klargöras i lag att utbildningens innehåll fritt får utformas, i likhet med vad som gäller för forskningens frihet enligt 1 kap. 6 § högskolelagen. Det innebär att frågor om vilka teorier, perspektiv, metoder och kunskapsområden som ingår i utbildningen i huvudsak bestäms inom den akademiska verksamheten. Valet och utformningen av innehåll ska ske på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet och görs kollegialt av forskare och lärare med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens inom examensmålens ramar. Ett lagfäst klargörande av denna princip innebär att utbildningens innehåll ska kunna utformas utan otillbörlig styrning från politiska, ideologiska eller kommersiella intressen.

Att regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas framgår av högskolelagen.⁹ Den föreslagna principbestämmelsen innebär inte att utbildningen är undantagen från de krav som följer av regelverk och rättsligt bindande föreskrifter såsom examensmålen i bilaga 2 till högskoleförordningen. Sådana krav ska även fortsättningsvis gälla. Den föreslagna bestämmelsen klargör att de ska tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med utbildningens frihet.¹⁰

⁹ 1 kap. 10 a § högskolelagen (1992:1434).

¹⁰ Jfr resonemanget i SOU 2019:6, s. 161–162.

Utbildningsutbudet vid svenska universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.¹¹ Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende.¹²

Det behövs en princip om att utbildningens upplägg och genomförande fritt får väljas

På varje lärosäte regleras utbildningen närmare genom utbildningsplaner för program och kursplaner för kurser. I utbildnings- och kursplanerna anges bland annat utbildningens mål i form av förväntade studieresultat, innehåll samt former för undervisning och examination.¹³ Inom ramarna för lag, förordning samt kollegialt beslutade kurs- och utbildningsplaner kan lärare självständigt välja undervisningsformer och pedagogiska metoder. Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende.

Med den föreslagna bestämmelsen värnas rådande ordning. Principen stärks också ytterligare eftersom det upphöjs i lag att utbildningens upplägg och genomförande i huvudsak fritt får väljas. I denna punkt ryms även att lärare har ett professionellt handlingsutrymme i undervisningen.

Ett lagfäst klagande av friheten i upplägg och genomförande innebär inte att utbildningen undantas från uppföljning eller kvalitets-säkring. Även fortsättningsvis omfattas verksamheten av relevanta krav på kvalitet och utvärdering.

Det behövs en princip om att studenternas frihet att lära ska värnas

Den sista föreslagna principen rör studenternas frihet att lära och har två övergripande syften. För det första att understryka att även studenter omfattas av akademisk frihet. För det andra att tydliggöra vad den akademiska friheten innebär för studenter.

Enligt högskolelagen ska utbildning på grundnivå bland annat utveckla studenternas förmåga att göra självständiga och kritiska

¹¹ Regeringsbeslut U2026/00185, *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*.

¹² I juli 2026 tillsattes en utredning i syfte att utreda hur lärosätena mer effektivt kan dimensionera ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov av framtida kompetens. Dir. 2026:82, *Ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov*.

¹³ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021), s. 26.

bedömningar samt förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem. Utbildning på avancerad nivå ska fördjupa kunskaper, färdigheter och förmågor och ytterligare utveckla studenternas förmågor att använda kunskaper och hantera komplexa företeelser.¹⁴

Ett uttryckligt lagfästande av studenternas frihet att lära tydliggör studenternas rätt att välja utbildning och att tillägna sig kunskap. Det understryker vidare deras rätt att inom ramarna för vetenskapliga krav och utbildningens mål ha tillgång till vetenskapligt grundad undervisning och ha en aktiv roll i lärandeprocessen. Studenternas rätt till inflytande över utbildningen är reglerad i högskolelagen, liksom högskolornas ansvar att verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.¹⁵ Utredningen föreslår ingen ändring i detta avseende.

10.2.2 Ändra högskolelagen så att en grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut om forskning och utbildning

Förslag

Beslut rörande uppläggnings, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen ska fattas av en grupp av personer där majoriteten är forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

Skälen för förslaget

Högskolelagens bestämmelse om kollegialt beslutsfattande

Sedan 2011 står lärosätena fria att själva besluta om sin interna organisation. Högskolelagens 2 kap. 6 § anger att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Den gäller samtliga statliga lärosäten.¹⁶ Det rör sig om beslut som kräver en bedömning av uppläggnings, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen. Lagen före-

¹⁴ 1 kap. 8–9 §§ högskolelagen (1992:1434).

¹⁵ 1 kap. 4 a § högskolelagen (1992:1434).

¹⁶ Se Universitetskanslersämbetets beslut den 19 oktober 2021, dnr 31-00206-21.

skriver inte hur den grupp av personer som nämns ska vara sammansatt eller hur ledamöterna i sådana grupper ska utses. Studenterna har rätt att vara representerade med minst tre ledamöter vid dessa beslut.¹⁷

Det kollegiala inflytandet har försvagats vid många lärosäten sedan frihets- och autonomireformerna

I och med 1993 års frihetsreform avreglerades bland annat institutionsstyrelserna. Kravet på beslutsorgan för forskning och utbildning, motsvarande fakultetsnämnder, fanns kvar.¹⁸ Autonomireformen 2011 gav lärosätena ytterligare möjligheter att bestämma sin inre organisation. Lagkravet på kollegialt valda och sammansatta fakultetsnämnder avskaffades då. Vidare utökades möjligheterna för lärosätena att besluta om egna typer av läraranställningar, beföringsmöjligheter och anställningsförfaranden. Lagstödet för att kollegiala beslutsorgan skulle bereda anställningsärenden försvann.¹⁹

I *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149) underströk regeringen att grundtanken med de föreslagna ändringarna var att i enlighet med lärosätenas önskemål ge dem större möjlighet att själva bestämma bland annat den interna organisationen. Enligt regeringen byggde förslaget på ett stort förtroende för att lärosätena skulle hantera en större frihet på ett ansvarsfullt sätt. Regeringen betonade att lärare, forskare och studenter utgör kärnan i ett lärosätes verksamhet.

Det är därför angeläget att universitet och högskolor på lämpligt sätt tar till vara lärarnas och forskarnas kompetens och kunskaper i beslutsfattandet och att det finns former för lärare och forskare att kunna påverka verksamheten, inte minst när det gäller *inhållsliga aspekter av utbildning och forskning*. Med de förslag och bedömningar som görs i denna proposition får universiteten och högskolorna frihet att göra detta utan att riksdag och regering reglerar i vilken organisatorisk form det akademiska inflytandet ska tillgodoses.²⁰

Regeringen framhöll i samma proposition att det var troligt att lärosätena även fortsättningsvis i stor utsträckning skulle använda sig

¹⁷ 2 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁸ Prop. 1992/93:1, s. 62–63.

¹⁹ Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 158.

²⁰ Prop. 2009/10:149, s. 32. Vår kursivering.

av någon form av kollegialt sammansatta organ för att tillgodose behovet av akademisk kompetens i beslutsfattandet. Regeringen grundade sitt antagande bland annat på att ett antal lärosäten sade att de inte planerade att förändra sin interna organisation till följd av reformen.²¹ Regeringen framhöll vidare att lärosätena själva har ansvar för att säkerställa hög kvalitet i utbildning och forskning och att detta inte förutsätter statlig detaljreglering av den interna organisationen. Lärosätena förväntades därför utforma en ändamålsenlig ansvarsfördelning, där beslut fattas av personer med relevant kompetens och ämnesexpertis. Hur grupperna ska vara sammansatta och hur ledamöter i sådana grupper ska utses bedömdes inte vara en fråga för regeringen att besluta om.²²

Det fanns remissinstanser som befarade att det kollegiala inflytandet skulle komma att urholkas i och med autonomireformen.²³ Högskolelagen uttrycker i dag inte någon norm om kollegialt ansvar eller inflytande, utan enbart att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Regeringen var medveten om att ändringen skulle kunna innebära att rektor eller styrelse, om den består av en majoritet vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta, fattar besluten som avses. Regeringen bedömde dock att besluten i de flesta fall inte borde vara av en sådan karaktär att de ska fattas av lärosätets styrelse. Regeringen betonade att det är viktigt att forskningens frihet inte äventyras och att lärosätets ledning inte ska ha ett närmare ansvar för utbildningens och forskningens innehåll. Regeringen angav vidare att den hade stort förtroende för styrelsernas insikt i detta avseende och för lärarnas och forskarnas förmåga att verka för att det akademiska inflytandet får genomslag.²⁴

Styr- och resursutredningen framhöll i sitt betänkande 2019 att det kollegiala ansvaret och inflytandet borde uttryckas explicit i lagen och inte bara förutsättas.²⁵ Som vi redogör för i avsnitt 4.6 har konsekvenserna av reformen fallit ut olika på lärosätena. Vid många lärosäten har beslut baserade på vetenskaplig ämnesexpertis rörande frågor om bland annat utbildning och rekrytering centraliserats eller försvagats.²⁶ Vissa lärosäten har återkollegialiserats, som exempelvis

²¹ Prop. 2009/10:149, s. 32.

²² Prop. 2009/10:149, s. 36.

²³ Prop. 2009/10:149, s. 33.

²⁴ Prop. 2009/10:149, s. 37.

²⁵ SOU 2019:6, s. 162–164.

²⁶ Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 185.

KTH och Malmö universitet, se avsnitt 4.6.1. Det finns också exempel på att det har utvecklats ”kollegiala fickor” inom linjestyrda organisationer.²⁷

Kollegialitet är ett akademiskt kärnvärde och en förutsättning för att upprätthålla akademisk frihet och ytterst fri forskning och utbildning. Friheten att själv bestämma över sin interna styrning har inneburit att det kollegiala självstyret har försvagats av lärosätesledningarna, vars majoritet inte är kollegialt utsedda. Genom att återinföra ett tydligare rättsligt skydd för kollegiala styrningsstrukturer kan den akademiska friheten stärkas. Därigenom skapas förutsättningar för att säkerställa akademins inflytande över frågor som rör innehåll i forskning och utbildning, eller med andra ord det kollegiala inre livet.²⁸

För att säkerställa det kollegiala inflytandet föreslår vi därför att det ska framgå av lag att vissa typer av beslut ska fattas kollegialt av en grupp av personer där en majoritet är forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Stärkt kollegialitet avser att stärka lärares och forskares akademiska frihet såväl internt i förhållande till lärosätesledningarna, som externt gentemot politiska och andra intressen. Därmed skapas förutsättningar för kvalitet, trovärdighet, saklighet och integritet i forskning och utbildning.

Det är inte tydligt att forskare och lärare ska delta i vissa beslut

Vi föreslår följaktligen en ändring i 2 kap. 6 § högskolelagen så att det framgår att beslut rörande uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen ska fattas av en grupp av personer där majoriteten är forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Det är alltså en skärpning i förhållande till nuvarande formulering och i linje med de förarbeten som skulle användas för att uttolka det lagrummet.²⁹ Det är vidare en specificering av vilka personer som ska ingå. Att en majoritet ska vara forskare och lärare syftar till att stärka det kollegiala inflytandet. Införandet av ”relevant” vetenskaplig och konstnärlig kompetens syftar till att säkerställa att gruppen av perso-

²⁷ Ahlbäck Öberg, Shirin, Pettersson Fürst, Johanna & Wockelberg, Helena (2026). ”Competing Ethoses in Swedish Higher Education and Research: (Informal) Collegiality as a Necessary Condition for Academic Freedom”, i *Journal of Academic Ethics* (2026) 24:65.

²⁸ Jfr också Ahlbäck Öberg & Boberg (2022), s. 185–186 och Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

²⁹ Prop. 2009/10:149, s. 35–37.

ner innehar *relevant* kompetens, inte enbart vetenskaplig eller konstnärlig kompetens inom ett område utan relevans för de beslut som ska fattas. Syftet med förslaget är att skapa förutsättningar för kvalitativa bedömningar och därmed stärka kvaliteten i beslut som rör forskning och utbildning.

Frågor som kräver kollegialt beslutsfattande

I förarbetena till högskolelagen framgår att regeringen ansåg att det varken är möjligt eller önskvärt att från statsmakternas sida närmare beskriva vilka beslut som ska kräva vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Regeringen hänvisade till de beslut som tidigare låg inom ansvarsområdet för en fakultetsnämnd eller ett särskilt organ.

Det kan exempelvis handla om olika vetenskapliga eller kvalitetsrelaterade frågor inom utbildning och forskning, som planering, samordning och uppföljning av utbildning och forskning samt rådgivande och beredande uppgifter inför beslut av styrelse och rektor. Vad gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå kan det röra sig om bl.a. beslut att inrätta kurser och utbildningar respektive fastställa kurs- och utbildningsplaner. Inom forskningen kan t.ex. beslut om forskningens närmare inriktning och om antagning av docenter inom området omfattas. Fakultetsnämnderna har i dag också ett stort ansvar i frågor om utbildning på forskarnivå. (...)

Enligt regeringens mening måste det ankomma på varje universitet och högskola att inom den ram som anges i den föreslagna bestämmelsen närmare definiera vilka beslut som kräver vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Självklart finns det också olika typer av beslut där sådan kompetens inte behövs.³⁰

Vår föreslagna ändring i 2 kap. 6 § högskolelagen är en precisering och en kodifiering av det som framgår av förarbetena, nämligen att det är *vissa typer av frågor* som ska vara föremål för kollegiala beslut. Att ett lärosäte har olika typer av styrning innebär ingen motsättning utan innebär att de ska hantera olika typer av frågor. Ibland kan det också krävas inslag av både kollegial styrning och linjestyrning, som vid anställnings- och befordringsärenden.³¹

³⁰ Prop. 2009/10:149, s. 35–36.

³¹ Som vi redogjort för tidigare sker det exempelvis när akademiska lärare ska rekryteras. Då ska den vetenskapliga kompetensen bedömas samtidigt som det finns regler och strategier som ska följas. Se Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026), s. 13. Se också Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundberg, Elin (2016). "Avkollegialiseringen av den svenska högskolan", i Ahlbäck Öberg, Shirin m.fl. (red), *Det hotade universitetet*, s. 50.

Den föreslagna ändringen avser inte att frånta akademiska ledare (inklusive rektor) eller andra behöriga beslutsfattare rätten och ansvaret att fatta beslut i frågor som rör lärosätets uppdrag som statlig förvaltningsmyndighet. Utöver att hantera sina anslag enligt gällande regelverk innebär det bland annat att sköta myndighetsutövande uppgifter och andra centralt fastlagda mål som arbetsgivaransvar, jämställdhet och miljöansvar.³² Hit hör också frågor av mer strategisk karaktär som att allokera resurser inklusive lärosätesstyrelsernas och rektors ansvar och uppgifter i enlighet med 2 kap. 2–3 §§ högskoleförordningen.³³

Det behöver således vara tydligt vilka frågor som ska beslutas kollegialt, vilka som ska beslutas av akademiska ledare efter kollegial beredning och vilka som ska beslutas av förvaltningen. Det åligger lärosätena själva att inom ramen för den föreslagna bestämmelsen närmare definiera vilka frågor som kräver kollegialt beslutsfattande. Lärosätena kan därför på olika nivåer behöva förtydliga hur den kollegiala styrningen ska gå till, exempelvis genom att utforma särskilda riktlinjer eller policydokument för det kollegiala arbetet. Syftet är att skapa förutsättningar för effektiva beslutsformer och kvalitet i verksamheten. Eftersom lärosätena har olika förutsättningar och behov behöver den kollegiala styrningen anpassas därefter.³⁴

Att säkerställa kollegiala beslutsformer innebär inte att lärosätenas självständighet begränsas. Det är snarare ett uttryck för den akademiska verksamhetens särart och ett sätt att upprätthålla de strukturer som bär den akademiska friheten. En stark kollegial ordning bidrar samtidigt till att stärka de enskilda forskarnas och lärarnas ställning och deras möjlighet att utöva akademisk frihet. Vår föreslagna ändring kan därmed skapa ett skydd inte bara för forskare och lärare, utan även för rektor och andra akademiska ledare i förhållande till regeringen. Om det tydliggörs i lag att vissa typer av beslut rörande kärnverksamheten ska tas av en grupp vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta kan rektor eller någon annan beslutsfattare inte fatta sådana beslut ensam. Inte heller kan regeringen ge direkta uppdrag till rektor i frågor som enligt vår föreslagna lagändring kräver att beslut fattas kollegialt av en sådan grupp.

³² Ahlbäck Öberg & Sundberg (2016), s. 50.

³³ Se också SOU 2015:92, s. 140.

³⁴ Se också Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026), s. 37–38.

Nuvarande reglering i högskolelagen skulle kunna tolkas som att det inte finns något krav på att forskare och lärare ska fatta vissa beslut. Personer med vetenskaplig kompetens skulle i praktiken kunna utgöras av disputerade personer inom förvaltningen vid lärosätet. Universitetsförvaltningen är inte en del av kollegiet och ska således inte heller fatta beslut i frågor som rör vetenskapliga eller kvalitetsrelaterade frågor inom utbildning och forskning. Genom våra föreslagna ändringar får verksamma forskare och lärare lagstadgad rätt till inflytande över lärosätets kärnuppgifter. Denna rättighet är i dag lagreglerad när det gäller lärares rätt att utse ledamöter i lärosätets styrelse³⁵, men inte när det gäller andra beslutande organ vid lärosätet. Studenterna har enligt högskolelagen rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.³⁶ Med vår föreslagna ändring blir det också tydligt att forskare och lärare ska vara i majoritet i den grupp av personer som ska fatta vissa typer av beslut.

Undantaget vid särskilda skäl ska vara kvar

Det finns en möjlighet för styrelsen att vid särskilda skäl besluta att gruppen som ska fatta beslut enligt 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen inte behöver ha en majoritet av vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta ledamöter.

Vi föreslår att denna möjlighet för styrelsen bör finnas kvar. Vi vill dock påminna om att det, genom att det anges att undantag får ske vid särskilda skäl, rör sig om rena undantagssituationer. I samband med autonomireformen exemplifierade regeringen sådana särskilda skäl med att det för vissa utbildningar kan finnas skäl att i en beslutande grupp ha en ökad representation av personer med en viss yrkesskicklighet som är relevant för utbildningen. Regeringen betonade dock att beslut som rör forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och utbildning på forskarnivå *i regel* kräver en majoritet av personer i gruppen med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.³⁷

Även om regeringen avsåg undantag främst i frågor som rör utbildning är undantaget och dess motivering inte begränsade till utbildningsfrågor. Genom att propositionen anger att vissa andra beslut

³⁵ 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

³⁶ 2 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434).

³⁷ Prop. 2009/10:149, s. 37. Vår kursivering.

i regel bör fattas med majoritet av vetenskapligt kompetenta ledamöter lämnas ett utrymme för undantag även gällande till exempel forskningsfrågor. Sådana avsteg bör dock enligt vår mening vara klart undantagsvisa. De får inte bli normerande för organisationen och därmed försvaga huvudprincipen om en majoritet vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta. Vi menar också att behovet av yrkesskicklighet eller annan relevant kompetens normalt kan tillgodoses utan att majoritetsförhållandet rubbas. Eventuella undantag bör alltså vara snävt utformade och användas restriktivt. Eventuella undantag och motiveringen till dessa bör också dokumenteras och protokollföras. Slutligen vill vi understryka att undantag inte ska kunna göras från kravet att en grupp av personer ska fatta vissa beslut, utan endast från kraven på hur gruppen ska vara sammansatt.

Förslaget innebär ingen ändring av hur gruppen ska utses

Vår föreslagna ändring reglerar inte hur gruppen ska utses eller hur stor gruppen ska vara. Även fortsättningsvis kan alltså gruppen utses av en chef i linjen, till exempel prefekt, och inte kollegialt. Den skulle också kunna bestå av minsta möjliga antal, det vill säga fyra personer.³⁸ Vi har därför övervägt att införa ett krav på att gruppen ska utses kollegialt i likhet med den tidigare regleringen i högskolelagen om fakultetsnämnder. Det skulle vara ett sätt att ytterligare stärka forskares och lärares akademiska frihet genom ökade möjligheter till inflytande. Vi har också övervägt att ange ett minsta antal för gruppens sammansättning. Här behöver det göras en avvägning mellan ytterligare stärkt kollegialitet och lärosätenas autonomi i fråga om att besluta om sin interna organisation. Lärosätenas förutsättningar skiljer sig åt, inte minst när det gäller storlek och resurser. Vi gör följaktligen bedömningen att den föreslagna ändringen är tillräcklig. Samtidigt vill vi påminna om den tilltro som regeringen hade till lärosätena att de skulle hantera friheten i samband med autonomireformen på ett ansvarsfullt sätt. Varje lärosäte får själv besluta om en ändamålsenlig organisation för att säkerställa att en

³⁸ Av 2 kap. 14 § tredje stycket högskoleförordningen framgår att studenterna har rätt att vara representerade med minst tre ledamöter och att gruppen vetenskapligt och konstnärligt kompetenta ska vara i majoritet. Av samma paragraf framgår dock att antalet studentrepresentanter i en sådan grupp får vara färre om det finns särskilda skäl med hänsyn till det totala antalet ledamöter i gruppen.

grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare med relevant kompetens fattar vissa beslut som rör utbildning och forskning. Vid tillsättningen av kollegiala organ är det avgörande med transparens och tydliga kriterier för att motverka partiskhet, till exempel jävssituationer.

Vår bedömning är att det finns ett brett samförstånd bland lärosätena om vikten av kollegialitet för att värna forskares och lärares akademiska frihet. Frågan om kollegialitet synes också ha ökat i aktualitet bland lärosätena. SUHF:s pågående arbete med att ta fram en kodex för att lyfta fram lärosätenas kärnvärden och principer är en del i det.³⁹ Det finns lokala lärosätesinitiativ där kollegialitet diskuteras, se kapitel 9. SUHF har också gett forskare i uppdrag att ta fram en rapport om hur kollegialitet tar sig uttryck vid svenska lärosäten som underlag i den pågående diskussionen.⁴⁰ Det finns även lärosäten som återinfört kollegiala beslutsformer.⁴¹

Den föreslagna ändringen kommer att få olika konsekvenser för lärosätena beroende på vilken styrform de har i dag. För lärosäten med beredande kollegiala organ och beslutsfattande i linjen innebär det krav på omorganisation. För lärosäten med kollegialt beslutsfattande blir organisationsförändringarna mindre. Samtliga lärosäten kommer dock att behöva revidera arbetsordningar och besluts- och delegationsordningar, bland annat för att förtydliga beslutsmandat och vilka frågor som ska vara föremål för olika beslutsprocesser. Ändringarna kan komma att kräva ökade resurser i de fall existerande processer inte säkerställer medverkan av en majoritet av forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens i grupperna. Fler forskare och lärare kan då komma att behöva involveras i beslutsfattandet. Eventuella merkostnader på grund av den föreslagna ändringen ska finansieras inom ramen för lärosätets anslag.

Förslaget innebär vissa följdändringar i högskoleförordningen

Den föreslagna ändringen föranleder en följdändring i 2 kap. 14 § högskoleförordningen eftersom vi föreslår att alla beslut som avses i 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen ska fattas av en grupp av personer. Styrelsens uppgifter i 2 kap. 2 § högskoleförordningen på-

³⁹ Ekberg & Söderbergh Widding (2025).

⁴⁰ Eriksson-Zetterquist & Sahlin (2026).

⁴¹ T.ex. KTH.

verkas inte av vår föreslagna ändring. Inte heller studenternas rätt att vara representerade med minst tre ledamöter påverkas.⁴²

Av 2 kap. 3 § högskoleförordningen framgår att

Andra frågor än de som avses i 2 § skall avgöras av rektor, om inte

1. annat är föreskrivet i lag eller förordning, eller

2. styrelsen har beslutat något annat.⁴³

Med nuvarande ordning kan rektor fatta de beslut som avses i 2 kap. 6 § högskolelagen. Med vår föreslagna ändring påverkas alltså rektors beslutsmandat eftersom vi föreslår att det slås fast att vissa typer av beslut ska fattas av en grupp av personer. Vår bedömning är att ändringen är i linje med vad som framfördes i förarbetena till högskolelagen.⁴⁴ Rektor omfattas av kretsen personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens och kan därmed ingå i den grupp som ska fatta vissa kollegiala beslut. Vårt förslag innebär dock att majoriteten i gruppen ska bestå av lärare och forskare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Rektor kan i regel inte heller vara ensam beslutsfattare vid de typer av beslut som avses. Förslaget innebär därmed en förstärkning av det kollegiala beslutsfattandet, samtidigt som rektor även fortsättningsvis kan delta i besluten och behåller sitt övergripande ansvar för verksamheten.

10.2.3 Inför en ny bestämmelse i högskolelagen om att forskare och lärare ska delta i framtagandet av förslag till beslut om ändringar i examensordningens innehåll

Förslag

Forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens ska delta i framtagandet av förslag till beslut om ändringar i examensordningens innehåll.

⁴² 2 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100).

⁴³ 2 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100).

⁴⁴ Prop. 2009/10:149, s. 36–37.

Skälen för förslaget

Utbildning ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund

Av högskolelagens 1 kap. 2 § framgår att staten som huvudman ska anordna högskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Av 3 § framgår också att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Utbildning och forskning utgör lärosätenas kärnverksamhet och det ska finnas en tät koppling mellan forskningen som bedrivs och den utbildning som ges. I kärnan av akademisk frihet ingår rätten att forska, undervisa och sprida kunskap. Friheten att undervisa innebär att den enskilda läraren kan välja innehåll och undervisningsmetoder samt utveckla läroplaner och kursplaner inom de ramar som sätts av kollegiet, det vill säga forskare och lärare (se avsnitt 3.4.1). Innehållet styrs också till stor del av lärandemålen som finns i examensordningen. Eftersom examensordningen utgör en bilaga till högskoleförordningen är det regeringen som styr över dess innehåll. Det innebär att det är regeringen som genom regeringsbeslut tar bort, lägger till eller ändrar examensmål.

Examensordningen bereds och beslutas av regeringen

Regeringen ändrar examensordningen genom regeringsbeslut. Regeringen måste beakta vissa krav i grundlagen innan den fattar beslut. I regeringsformens 7 kap. 2 § finns en bestämmelse om att regeringen ska inhämta nödvändiga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter, kommuner, andra sammanslutningar och enskilda när ett regeringsärende bereds. Bestämmelsen ger uttryck för remissförfarandet och innebär i praktiken att regeringen skickar ut förslag till ändringar (remissunderlaget) till berörda aktörer för att få in deras synpunkter innan ett slutligt beslut fattas.⁴⁵ Man kan även uttrycka det som att regeringen har en kommunikationsskyldighet gentemot dem som är berörda av beslutet.⁴⁶ Enligt förarbetsuttalanden till 7 kap. 2 § regeringsformen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslut-

⁴⁵ Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, *Svara på remiss – Om remisser av betänkanden och andra förslag från Regeringskansliet*, SB PM 2021:1, s. 3.

⁴⁶ RÅ 1992 not. 161.

ningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen.⁴⁷ Därtill finns det allmänna förvaltningsrättsliga regler om att den myndighet som handlägger ett ärende ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.⁴⁸

Det saknas dock bestämmelser om hur förslaget på en tilltänkt ändring (remissunderlaget) ska tas fram. Regeringen är inte heller bunden av det som kommit fram under remitteringen. I förarbetena motiveras de knappa reglerna i regeringsformens 7 kap. med att regeringens arbetsformer inte borde göras till föremål för en ingående grundlagsreglering som tynger regeringsarbetet med formaliteter och hindrar anpassning av arbetet till växlande förhållanden.⁴⁹ Det angavs också att det är regeringen som måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen. Därför bör det ytterst vara regeringen som avgör hur den utredning som anses nödvändig som underlag för förslagen bör bedrivas.⁵⁰

I praktiken är det vanligt att ändringar i examensordningen föregås av en statlig utredning eller en promemoria framtagen vid departementet. Förslaget skickas på remiss till relevanta aktörer och regeringen beaktar inkomna synpunkter innan beslut fattas. Denna praxis ger bland annat lärosäten möjlighet att yttra sig över förändringar i examensordningen.⁵¹ Om ändringen föregås av en utredning kan det innebära att det också finns en utredare och en expertgrupp med relevant kompetens i frågan samt referensgrupper med sakkunniga forskare och lärare.⁵² En sådan ordning möjliggör tidiga inspel utifrån vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

Något faktiskt krav på att examensmålen ska revideras genom oberoende utredningar med expert- eller referensgrupper från akademien finns dock inte. Att så ändå sker är alltså ett exempel på att regeringen tar konstitutionellt ansvar.⁵³ Ett förslag till ändring i examensordningen skulle likväl kunna beredas internt på Regerings-

⁴⁷ Prop. 1973:90, s. 287.

⁴⁸ 23 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴⁹ Prop. 1973:90, s. 179.

⁵⁰ Prop. 1973:90, s. 288.

⁵¹ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021), s. 39.

⁵² Se t.ex. sammansättningen av utredningen SOU 2025:27, *En socionomutbildning i tiden*. Betänkande av Utredningen om en översyn av socionomexamen.

⁵³ För resonemang kring begreppet ”konstitutionellt ansvar” se t.ex. Konstitutionsutskottets betänkanden bet. 2025/26:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 130 och bet. 2008/09:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 47.

kansliet, utan deltagande från akademien, med efterföljande remissförfarande. Det finns ingen garanti för att akademins synpunkter på den föreslagna ändringen beaktas.

Regeringens formella makt över examensordningen kan riskera att påverka utbildningens vetenskapliga eller konstnärliga grund

Vi bedömer att nuvarande ordning innebär att det finns en risk att kraven i högskolelagen om att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund, eller beprövad erfarenhet, inte upprätthålls. Förverkligandet av de centrala principerna för lärosätenas verksamhet bygger delvis på att regeringen respekterar att kunskap på vetenskaplig eller konstnärlig grund måste vara styrande vid utformandet av examensmål. Med anledning av detta föreslår vi i avsnitt 10.4.2 att det bör utredas hur examensordningen ska förvaltas i syfte att skapa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och ett större avstånd mellan regeringen och utbildningens innehåll.

Det finns dock skäl att redan nu säkerställa att vetenskaplig eller konstnärlig kompetens alltid inkluderas vid ändringar i examensordningen. Vi föreslår därför att det ska införas en bestämmelse i högskolelagen som innebär att forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens alltid ska delta vid framtagandet av förslag inför beslut som avser ändring i examensordningen. Trots att regeringen även fortsättningsvis kommer att besluta om examensmålen utformning bedömer vi att kravet på forskares och lärares deltagande i beredningsprocessen minskar risken för att politiskt motiverade examensmål får företräde framför motiv baserade på vetenskaplig eller konstnärlig grund, eller på beprövad erfarenhet.

Vi bedömer att förslaget kan stärka forskares och lärares akademiska frihet genom att stärka förutsättningarna för att utbildningens innehåll baseras i huvudsak på vetenskaplig eller konstnärlig grund och inte innehåller inslag av otillbörlig politisk styrning.

Det finns flera exempel på andra lagar med instruktioner för regeringen innan den fattar beslut

Det finns flera exempel på bestämmelser i lag som innehåller specifika krav på regeringen gällande kommunikation och samråd innan beslut, utöver det som framgår av 7 kap. 2 § regeringsformen.

I vissa ärenden ska regeringen ta in yttranden från domstol innan den fattar beslut. Till exempel ska regeringen om det finns särskilda skäl inhämta yttranden från Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen innan den avgör ett nådeärende.⁵⁴ Yttrande från Högsta domstolen ska också vid särskilda skäl inhämtas av regeringen innan den meddelar beslut om överlämnade till internationella brottmålsdomstolen.⁵⁵ Detsamma gäller innan regeringen lämnar beslut om överlämnande till de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.⁵⁶ Regeringen ska också i särskilda fall inhämta yttrande från Migrationsöverdomstolen innan den fattar beslut i vissa ärenden om särskild kontroll av vissa utlännningar.⁵⁷

Regeringen ska i vissa fall även höra fackliga organisationer innan beslut fattas. Till exempel ska regeringen vid särskilda skäl höra organisationer som företrädar redare och ombordanställda innan den fattar beslut om medgivande att låta någon annan än fartygets redare eller ägare anställa dem som ska ingå i fartygets säkerhetsbesättning.⁵⁸ Regeringen ska också kommunicera villkoren för ett tillstånd enligt radio- och tv-lagen (2010:696) innan den fattar beslut om tillståndet.⁵⁹

En ny reglering i högskolelagen om hur ändringar i examensordningen ska beredas kan stärka utbildningens vetenskapliga eller konstnärliga grund

Vi föreslår alltså att det införs en ny bestämmelse som innebär att forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens ska delta vid framtagandet av förslag till beslut som avser

⁵⁴ 2 § lag (1974:579) om handläggning av nådeärenden.

⁵⁵ 4 § lag (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen.

⁵⁶ 4 § lag (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.

⁵⁷ 2 kap. 16 och 19 §§, 5 kap. 9 § och 7 kap. 14 § lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar.

⁵⁸ 3 kap. 16 § fartygssäkerhetslag (2003:364).

⁵⁹ 4 kap. 14 § och 11 kap. 5 § radio- och tv-lag (2010:696).

ändring i examensordningen. Med ändring avses alla typer av ändringar, alltså både innehållsmässiga ändringar samt tillägg och borttagande av examensmål.

Med deltagande avses i detta sammanhang att forskare och lärare ska vara delaktiga i framtagandet av förslaget på ändring inför beslut. Det är alltså ett deltagande innan förslaget skickas ut på remiss som avses. Typexemplet på detta är att regeringen tillsätter en statlig utredning som utreder frågan och lämnar förslag till regeringen. Det föreslagna kravet skulle vara uppfyllt genom att tillsätta särskilda utredare eller kommittéer. Därigenom kan kompetens hämtas in via utredaren i sig, expertgrupper, referensgrupper eller genom dialogmöten med lärosätena. En ändring i examensordningen kan också utredas internt inom Regeringskansliet. Enligt vårt förslag ska relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens inhämtas även i dessa fall.

Eftersom det finns olika sätt att bereda förordningsändringar bedömer vi att det inte är lämpligt att i bestämmelsen ange hur många forskare och lärare som ska delta i framtagandet av ett förslag till beslut om examensmål, eller hur dessa ska utses. Mer omfattande revideringar kräver dock en mer omfattande medverkan, exempelvis i form av en bred expertis. Sammantaget betyder det att det behöver finnas en viss flexibilitet beroende på typ av ändring.

Vi vill också understryka att de utredningsdirektiv som kan föregå en revidering av examensmålen behöver vara öppna och förutsättningslöst skrivna för att bestämmelsen ska få avsedd effekt i fråga om kvalitet i framtagandet av förslaget till ändring. Att ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens i arbetet med att ta fram examensmål kommer inte att leda till det avsedda syftet om direktiven är för snäva eller för styrda.

Samarbetet mellan lärosäten och regering vid ändring av examensmål fungerar enligt vår bedömning väl i dagens politiska klimat. Våra förslag syftar till att säkerställa att beslut även fortsättningsvis hanteras på ett objektiva, sakligt och transparent sätt. Med andra ord handlar det om att framtidssäkra den akademiska friheten inför möjliga tider av ökad polarisering och mindre väl fungerande samarbeten. För att ytterligare stärka den akademiska friheten föreslår vi alltså att förvaltningen av examensordningen ska utredas, se avsnitt 10.4.2.

10.2.4 Inför en ny grund i högskoleförordningen för disciplinära åtgärder mot studenter

Förslag

Disciplinära åtgärder ska få vidtas mot studenter som utsätter en arbetstagare vid lärosätet för otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet.

Skälen för förslaget

*Trakasserier och annan otillåten påverkan
utgör ett hot mot akademisk frihet*

I kartläggningar av hur forskare och lärare upplever sin akademiska frihet har studenter som hindrar undervisningen lyfts som en utmaning för den akademiska friheten med följden att läraren undviker att undervisa om vissa ämnen och frågor. Det förekommer även att studenter utövar hot och trakasserier mot forskare och lärare och den vanligaste situationen då incidenterna inträffar är i samband med undervisning (se avsnitt 4.2). I kartläggningarna beskrivs till exempel att det förekommer att studenterna genom sitt agerande försöker förmå läraren att ändra innehållet i undervisningen.⁶⁰

Detta är ageranden som direkt utmanar lärarens möjlighet att utöva akademisk frihet och ta akademiskt ansvar i undervisningssituationen. Trakasserier och otillåten påverkan kan också utgöra ett hot mot den öppna miljö som bör finnas i en undervisningssituation för att främja akademiskt utbyte mellan studenter och lärare. Konsekvenserna av en students otillåtna påverkan drabbar alltså både enskilda medarbetare och andra studenter, men även lärosätets förmåga att upprätthålla en trygg arbetsmiljö. Det är mot denna bakgrund viktigt att ett lärosäte har ändamålsenliga verktyg för att kunna agera mot studenter som utmanar den akademiska friheten på ett oacceptabelt sätt.

⁶⁰ Nationella sekretariatet för genusforskning, SULF och SUHF (2024), s. 68 och Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 61 och 69.

Nuvarande grunder för att vidta disciplinära åtgärder är inte alltid ändamålsenliga

Det finns möjlighet att genom disciplinära åtgärder agera mot studenter vars agerande stör eller hindrar undervisningen, eller innebär trakasserier av anställda eller andra studenter vid högskolan. Dessa verktyg kan därför fylla en funktion för att komma åt beteenden hos studenter som utmanar lärares akademiska frihet. Bestämmelsen om disciplinära åtgärder finns i 10 kap. 1 § högskoleförordningen. Där står det att

Disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som

1. med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,
2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller
4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

Disciplinära åtgärder får inte vidtas senare än två år efter det att förseelsen har begåtts.

Det är punkterna 2–4 som är aktuella för att agera mot störande beteende och trakasserier. Vi har identifierat att dessa inte alltid är ändamålsenliga för att agera mot studenter som utmanar den akademiska friheten. Därför föreslår vi att det införs en ny grund för disciplinära åtgärder i 10 kap. 1 § högskoleförordningen.

Ageranden som stör eller hindrar verksamheten kan ligga till grund för disciplinära åtgärder

Nuvarande reglering innebär att disciplinära åtgärder på grund av störande eller hindrande beteende enligt 10 kap. 1 § första stycket 2 och 3 högskoleförordningen förutsätter att studentens agerande är av sådan art att det får en effekt för verksamheten. Oavsett vad själva handlingen består i måste den ha som effekt att den stör eller hindrar undervisning, prov, verksamheten inom ramen för utbildningen vid högskolan, högskolans bibliotek eller annan särskild

inrättning inom högskolan.⁶¹ Om det inte går att koppla studentens agerande till en faktisk störning av verksamheten saknas alltså grund för ingripande.⁶²

Högskolans verksamhet är inte geografiskt avgränsad utan omfattar utbildning oavsett var den bedrivs, både i lärosätets fysiska lokaler och på distans. Bestämmelserna gäller all så kallad studiespecifik verksamhet. Det innebär att även moment som sker utanför lärosätet ingår, exempelvis praktik på skolor, sjukhus, kliniker, myndigheter, verkstäder eller i olika fältmiljöer. Till verksamheten hör också närliggande delar som forskning, kliniskt arbete och administrativa funktioner. Vidare omfattas digitala miljöer, såsom mejl, lärplattformar och andra forum som högskolan tillhandahåller eller ansvarar för.⁶³

I praxis har disciplinära åtgärder på grund av störande eller hindrande beteende till exempel kunnat vidtas mot studenter som skickar mejl i stor omfattning eller med olämpligt innehåll till anställda vid lärosätena.⁶⁴ Domstolarna har då lagt vikt vid att störningen och hindrandet följer av att det rört sig om till antalet många mejl. Det ligger i linje med äldre praxis på området där det också kan utläsas en princip om att agerandet måste vara av en viss omfattning för att det ska kunna anses störa verksamheten.⁶⁵ Studenter som försöker påverka en lärares bedömning av en studieprestation eller förmå läraren att ändra innehållet i undervisningen kan träffas av denna grund för disciplinär åtgärd. En förutsättning är dock att agerandet samtidigt bedöms hindra eller störa undervisningen eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan.

⁶¹ Olsen Lundh, Christina (2025). *Disciplinnämndens arbete och bedömning av disciplinärenden*, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), s. 143.

⁶² Se Kammarrätten i Stockholms dom den 12 april 2005 i mål 1247-05. Ärendet gällde att en student hade skrivit meddelanden på kurswebben. Det framkom inte några uppgifter som talade för att studenten genom sina inlägg påverkade denna funktion. Studenten ansågs därför inte ha stört eller hindrat verksamheten på något av de sätt som krävs för att hen ska kunna komma i fråga för disciplinär åtgärd.

⁶³ Olsen Lundh, (2025), s. 143.

⁶⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2019 i mål nr 3408-19; Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 november 2020 i mål nr 1381-20; Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2023 i mål nr 10471-23.

⁶⁵ Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 mars 2011 i mål nr 6658-10.

Nuvarande regler avgränsar bort trakasserier som inte kan kopplas till en diskrimineringsgrund och som inte heller kan anses utgöra störning eller ett hinder

Disciplinära åtgärder kan också vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i diskrimineringslagen (2008:567).⁶⁶

Åtgärd enligt denna grund förutsätter dock att trakasserierna kan kopplas till någon av diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen.⁶⁷ Lydelsen i bestämmelsen innebär att handlingar som inte kan kopplas till en diskrimineringsgrund inte heller kan leda till disciplinära åtgärder. I praxis har till exempel enstaka mejl med trakasserier riktade mot en studievägledare och en kurskoordinator inte kunnat ligga till grund för disciplinära åtgärder eftersom de inte var kopplade till någon av diskrimineringsgrunderna, trots att de ansetts klandervärda.⁶⁸

För att trakasserier ska kunna leda till disciplinära åtgärder krävs alltså antingen att de kan kopplas till en diskrimineringsgrund eller att de är så pass omfattande att de kan bedömas ha en störande eller hindrande effekt på högskolans verksamhet.

Detta skapar enligt oss en olycklig avgränsning av vilka beteenden som kan leda till disciplinära åtgärder. Problematiken har lyfts tidigare och ett förslag om att ta bort hänvisningen till diskrimineringslagen har lagts fram i *Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter* (SOU 2021:83). I betänkandet fördes fram att det i allmänhet bör föreligga skäl för att vidta disciplinära åtgärder mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier oavsett om trakasserierna har samband med en diskrimineringsgrund eller inte. Det fördes även fram att begränsningen i bestämmelsen förklaras av att den tillkommit och sedan utvidgats inom ramen för olika lagstiftningsärenden som rört skyddet mot diskriminering.⁶⁹ Några resonemang om att lagstiftaren faktiskt avsett att begränsa andra typer av trakasserier beskrivs inte.

⁶⁶ 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen (1993:100).

⁶⁷ Det följer av lydelsen i 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen (1993:100).

⁶⁸ Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2019 i mål 3408-19. Avstängning kunde dock beslutas på annan grund i form av störning av verksamheten.

⁶⁹ SOU 2021:83, s. 225.

Denna utredning följdes upp av en promemoria, *Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter* (U2025/01126), som tittade på frågan på nytt. Utredaren bedömde att det inte behövdes någon förändring i högskoleförordningens 1 kap. 10 §. Bedömningen gjordes mot bakgrund av domstolsavgöranden som pekade på att nuvarande bestämmelser om disciplinära åtgärder täcker även sådana trakasserier som inte avses i diskrimineringslagen.⁷⁰ Vi delar inte den slutsatsen och har övervägt att föreslå att hänvisningen till diskrimineringslagen ska tas bort, i likhet med förslaget i SOU 2021:83. I de aktuella domstolsavgörandena rörde det sig om mejlkorrespondens som varit så omfattande att den utgjorde störning av verksamheten och på grund av det motiverade disciplinära åtgärder. Som framgått ovan innebär detta att disciplinära åtgärder på grund av trakasserande mejl som saknar koppling till en diskrimineringsgrund förutsätter att agerandet skett i viss omfattning. Om motsvarande innehåll däremot kan knytas till en diskrimineringsgrund, aktualiseras disciplinansvar utan krav på sådan omfattning. Denna skillnad framstår enligt vår bedömning som omotiverad, eftersom innehållet i båda fallen kan vara lika kränkande.

Vi bedömer dock att det finns en risk att enskilda trakasserier utan koppling till en diskrimineringsgrund inte kommer att täckas in av bestämmelserna enbart genom att ta bort hänvisningen till diskrimineringslagen i 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen. Diskrimineringslagen är den huvudsakliga lagen⁷¹ på området, och rättstillämparen kan komma att söka ledning där för att klargöra vad trakasserier innebär. Även i diskrimineringslagen knyts begreppet trakasserier till diskrimineringsgrunderna.⁷² Det bör därför införas en ny grund för disciplinära åtgärder, i stället för ändringar i befintliga bestämmelser. Den nya grunden bör träffa både trakasserier som inte kan knytas till en diskrimineringsgrund och andra ageranden som kan utgöra otillåten påverkan.

⁷⁰ Regeringskansliet, U 2025/01126, s. 191 med hänvisning till Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 november 2020 i mål nr 1381-20 och Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2023 i mål nr 10471-23.

⁷¹ Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*, s. 80 f.

⁷² 1 kap. 4 § första stycket 4 diskrimineringslagen (2008:567).

En ny grund för disciplinära åtgärder kan skydda arbetstagare mot otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet

Det bör införas en ny grund för disciplinära åtgärder mot studenter som utsätter en arbetstagare vid lärosätet för otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet. Den föreslagna grunden syftar till att på ett tydligt sätt markera för studenter, lärare och forskare att denna typ av ageranden uttryckligen är otillåtna.

Att påverkan ska vara otillåten innebär att det ska röra sig om beteenden som inte är acceptabla inom ramarna för det normala akademiska samtalet. Otillåten påverkan handlar om att någon påverkar eller försöker påverka en offentliganställd att besluta eller agera på ett sätt som gynnar påverkaren. Sätten att genomföra sådan otillåten påverkan kan variera. Det rör sig ofta om brottsliga handlingar som hot, våld, trakasserier och skadegörelse. I det inkluderas även otillbörliga erbjudanden, det vill säga mutbrott. Men det kan även vara subtila handlingar som inte är direkt olagliga eller uppfattas som direkta hot, men som syftar till att skrämma en offentliganställd till att fatta ett visst beslut eller agera på ett särskilt sätt.⁷³

Det kan till exempel röra sig om studenter som på ett trakasserande eller hotfullt sätt försöker påverka lärare i syfte att lägga till eller ta bort kursmaterial från undervisningen eller ändra undervisningsmetoder. Det kan även röra sig om trakasserande eller hotfulla påtryckningar för att få till en ändring av ett betyg eller omdöme. Det kan också röra sig om studenter som trakasserar en anställd på ett sätt som inte träffas av diskrimineringsgrunderna. Det rör sig alltså om särskilt allvarliga ageranden. Sedvanlig kritik, diskussion eller meningsskiljaktigheter ska inte omfattas av bestämmelsen. Det är fortsatt viktigt att värna det öppna samtalsklimat som ska präglade universitet och högskolor där olika idéer kan brytas mot varandra och oväntade resultat lyftas fram.

Bestämmelsen träffar bara otillåten påverkan inom ramen för högskolans verksamhet. Med högskolans verksamhet avses all så kallad studiespecifik verksamhet i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 1 § första stycket 2 och 3 högskoleförordningen.⁷⁴ Detta stämmer väl

⁷³ Statskontoret, "Otillåten påverkan och korruption är två sidor av samma mynt"; Brottsförebyggande rådet, "Otillåten påverkan".

⁷⁴ Olsen Lundh, (2025), s. 143.

överens med disciplinbestämmelsernas syfte, nämligen att ingripa mot sådana ageranden som inte är acceptabla i en högskolas verksamhet.⁷⁵

Bestämmelsen är inte begränsad till att enbart omfatta påverkan på forskare och lärare, utan avser samtliga anställda vid högskolan. Detta innebär att bestämmelsen även omfattar exempelvis teknisk och administrativ personal och andra funktioner vars arbete är centralt för högskolans verksamhet. Bestämmelsen omfattar på så sätt alla som arbetar i högskolans verksamhet, i likhet med bestämmelsen om disciplinära åtgärder på grund av trakasserier kopplade till diskrimineringsgrunderna.

10.2.5 Inför ett krav på att akademisk frihet ska beaktas vid konsekvensutredningar

Förslag

När ett förslag eller ett beslut berör universitet och högskolor ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om åtgärden riskerar att inskränka den akademiska friheten.

Om det bedöms att förslaget eller beslutet kan innebära en sådan inskränkning ska utredningen dessutom redogöra för vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det eftersträlvade målet med så liten inverkan på den akademiska friheten som möjligt.

Om det bedöms att förslaget eller beslutet inte innebär en sådan inskränkning ska skälen för det redovisas.

Skälen för förslaget

Forskare och lärare kan påverkas av förslag och beslut som berör universitet och högskolor

Förslag eller beslut som rör universitet och högskolor kan få betydande konsekvenser för hur forskning och utbildning bedrivs, vilka frågor som kan formuleras och vilka metoder som kan användas. Det är inte alltid sådana konsekvenser är uppenbara när ett förslag bereds. Inskränkningar i den akademiska friheten kan uppstå som en oavsiktlig bieffekt av andra förslag eller beslut. Om man inte har ett helhets-

⁷⁵ Jfr Olsen Lundh (2025), s. 33 f.

perspektiv och analyserar förslaget utifrån principen om akademisk frihet kan sådana konsekvenser förbises. Det är därför angeläget att konsekvensutredningar systematiskt belyser om och hur förslag och beslut kan påverka den akademiska friheten.

*Konsekvenserna för den akademiska friheten
beaktas inte i tillräcklig utsträckning*

Kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå nya eller ändrade lagar eller besluta om förordningar. Kommittéer och särskilda utredare ska även redovisa en konsekvensutredning för andra förslag som lämnas i ett betänkande.⁷⁶ Syftet med konsekvensutredningen är att ge vägledning om förväntade konsekvenser vid beslutsfattande.⁷⁷

I 7 § första stycket 1 förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar anges att konsekvensutredningen ska innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avser att fattas. Analysen ska bland annat bestå av en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Ett förslag eller beslut kan ha konsekvenser som tydligt berör dessa aktörer. Det kan även finnas konsekvenser som inte tydligt har karaktären av kostnader eller intäkter. Även sådana konsekvenser ska analyseras inför ett beslut. Enligt 7 § första stycket 2 samma förordning ska konsekvensanalysen därför också bestå av en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser av förslaget. Det kan till exempel röra sig om en analys av förslagets påverkan på tilltron till statsmakten eller andra konsekvenser för demokratin.⁷⁸

Det är alltså en bred analys som ska göras där alla tänkbara effekter av förslaget ska belysas. Det är dock vår uppfattning att sådana analyser inte alltid görs. Den senaste revideringen av examensmålen för socionomprogrammet *En socionomutbildning i tiden* (SOU 2025:27) innehåller till exempel inte någon analys av förslagets konsekvenser för den akademiska friheten, trots att utredningen direkt berör utbildningsverksamheten vid universitet och högskolor.

⁷⁶ 2 § förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

⁷⁷ Statskontoret, "Konsekvensutredning är ett verktyg för analys och bedömning".

⁷⁸ Ds 2022:22, *Bättre konsekvensutredningar*, s. 90–91.

Det förekommer också att utredningar får inskrivet i direktiv att akademisk frihet ska beaktas. I direktiven till *Nya regler om cybersäkerhet* (SOU 2024:18) framgår till exempel att utredaren i sina överväganden rörande universitet och högskolor ska ta hänsyn till principer som säkerställer akademisk frihet, institutionell autonomi och forskningsintegritet samt excellens och öppenhet inom högre utbildning och forskning.⁷⁹ I betänkandet SOU 2024:18 gjordes bedömningen att cybersäkerhetslagen inte innebär sådana inskränkningar i principerna om forskningens frihet och akademisk frihet som skulle motivera att inte inkludera lärosätena i regleringen.⁸⁰ Vår uppfattning är att det är ovanligt med direktiv som så tydligt skriver ut att akademisk frihet ska beaktas.

I *Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt* (SOU 2026:41) föreslås att regeringen ska införa ett förordningsstyrt krav på att konsekvensutredningar ska innehålla en beskrivning och analys av förslagets eller beslutets konsekvenser för jämställdheten. I motivet anges att det är en mer förutsebar och effektiv styrning att reglera kravet på jämställdhetsanalys via en allmän förordning i stället för att skriva in kravet på jämställdhetsanalys i varje enskilt kommittédirektiv.⁸¹ Vi bedömer att liknande argument kan föras fram i fråga om att beakta akademisk frihet vid konsekvensutredningar.

Ett tillägg i förordningen om konsekvensutredningar kan bidra till att stärka och främja akademisk frihet

Vi anser att det behövs ett tillägg i förordningen om konsekvensutredningar som förtydligar att när förslag eller beslut berör universitet och högskolor ska konsekvensutredningen innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker principerna om akademisk frihet. Liknande förslag har förts fram av Sveriges förenade studentkårer.⁸² Förslaget ligger också i linje med vårt förslag om att akademisk frihet ska gälla för högskolornas verksamhet (se avsnitt 10.2.1). Staten har tillsammans med lärosäten, forskare,

⁷⁹ Dir. 2023:30, *Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft*, s. 5.

⁸⁰ SOU 2024:18, *Nya regler om cybersäkerhet*. Delbetänkande av Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven, s. 146.

⁸¹ SOU 2026:41, *Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt*, Volym 1. Betänkande av 2024 års jämställdhetsutredning, s. 406–408.

⁸² Sveriges förenade studentkårer, *Förslag om tillägg om Akademisk frihet i Förordning om konsekvensutredningar* (SFS 2024:183), 2025-10-06.

lärare och studenter ett ansvar att värna akademisk frihet.⁸³ Det innebär att offentliga aktörer behöver se till att forskare och lärare ges reella möjligheter att utöva akademisk frihet.

Vår föreslagna bestämmelse innebär att det i samband med konsekvensanalysen måste göras en bred analys av konsekvenserna för akademisk frihet, såväl för dess kärna som för dess förutsättningar (se kapitel 3). Utöver konsekvenser för enskilda forskare och lärare kan det till exempel bli aktuellt att analysera konsekvenser för institutionell autonomi, kollegialitet eller öppenhet inom högre utbildning och forskning. Även konsekvenser för studenternas akademiska frihet kan behöva analyseras.

Det finns krav i 8 § förordningen om konsekvensutredningar på en särskild bedömning om förslag eller beslut som rör kommuner eller regioner inskränker den kommunala självstyrelsen. I motiven till bestämmelsen anges att den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en av grunderna i demokratin. Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. För att lagstiftaren ska kunna välja den reglering som inskränker den kommunala självbestämmanderätten i så liten grad som möjligt behöver det i lagstiftningsprocessen ha gjorts noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen syftar till att tydliggöra vad som utifrån regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse redan gäller för förslag eller beslut som rör kommuner eller regioner.⁸⁴

Även den akademiska friheten utgör en av grunderna i demokratin. Forskningens frihet är av stor betydelse för ett demokratiskt samhälle, inte minst för möjligheterna till opinionsbildning. Det är en viktig uppgift för staten att värna denna frihet.⁸⁵ Forskningens frihet har bedömts vara av så grundläggande betydelse för det demokratiska samhället att den getts ett uttryckligt skydd i regeringsformen.⁸⁶ Som vi gått igenom i avsnitt 5.4.4 förutsätter enligt vår bedömning regeringsformens krav på att forskningens frihet ska skyddas i lag att det inte i annan lag finns bestämmelser som direkt undergräver denna

⁸³ Se prop. 2024/25:60, s. 17.

⁸⁴ Ds 2022:22, s. 95–96.

⁸⁵ SOU 2008:125, s. 465. Se också prop. 2024/25:60, s. 17 där det framgår att staten har ett ansvar att värna akademisk frihet tillsammans med lärosätena.

⁸⁶ Prop. 2009/10:80, s. 191, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:22.

frihet. Vid sådana förhållanden går det nämligen inte att hävda att forskningens frihet fortfarande är garanterad genom lag.

Mot bakgrund av detta bör det finnas en bestämmelse om konsekvensanalys för förslag som kan inskränka den akademiska friheten. Även om det bedöms att förslaget eller beslutet inte innebär en inskränkning av akademisk frihet ska skälen för det redovisas. Det främjar transparens och förståelse för hur kommittéer, särskilda utredare samt förvaltningsmyndigheter hanterar möjliga målkonflikter mellan exempelvis säkerhet och öppenhet.

Vår bedömning är att om den akademiska friheten beaktas särskilt i konsekvensanalyser skapas bättre förutsättningar för proportionerliga och välvägdade beslut som inte går längre än vad som är nödvändigt för att nå det eftersträvade syftet.⁸⁷ Vidare stärker ett sådant krav transparens i beslutsprocessen. När konsekvenser för den akademiska friheten redovisas öppet blir det möjligt att ta ställning till förslagets effekter på ett mer informerat underlag. Det bidrar till ökad förutsebarhet för universitet och högskolor och för forskare och lärare som verkar där. Det kan minska oavsiktliga eller indirekta ingrepp i den akademiska friheten. Om ett förslag bedöms innebära inskränkningar i den akademiska friheten är det av särskild vikt att alternativa handlingsvägar redovisas. En sådan redogörelse möjliggör en jämförelse mellan olika lösningar och gör det möjligt att identifiera åtgärder som är mindre ingripande men som ändå kan uppnå det avsedda syftet. Bestämmelsen kan på så sätt underlätta för politiker och andra beslutsfattare att förstå hur olika alternativ påverkar den akademiska friheten.

10.3 Förslag på stärkt stöd till forskares och lärares akademiska frihet

Av direktiven framgår att det bör övervägas om en befintlig myndighet ska ges i uppdrag att ge stöd till forskare och lärare i frågor som rör deras akademiska frihet. Ett sådant uppdrag skulle till exempel kunna innebära att det inrättas en särskild funktion som samordnar expertis och kompetens inom området samt tillhandahåller information och ger vägledning. Direktiven anger vidare att det i ett eventuellt uppdrag inte ska ingå att representera individer eller ta ställning i

⁸⁷ Se också Sveriges förenade studentkårer, 2025-10-06.

individuella ärenden. Gränsdragningen mellan lärosätenas ansvar som arbetsgivare måste beaktas och tydliggöras i förhållande till ett eventuellt uppdrag. Vidare måste ett uppdrag till en myndighet utformas så att det inte inverkar på lärosätenas arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar, arbetsledningsrätten eller den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Ett eventuellt uppdrag ska utformas med respekt för arbetsmarknadens parter autonomi. Av direktiven framgår även att hänsyn måste tas till andra myndigheter som har ansvar för att granska och fatta beslut i frågor som rör akademisk frihet, i första hand ÖNH, UKÄ, JO och JK. Direktiven slår också fast att lärosätena har ett viktigt ansvar att säkerställa att de anställda har det stöd och den information som de behöver i sitt arbete.

Mot bakgrund av detta är vår tolkning att ett eventuellt uppdrag enligt direktiven därmed är avgränsat till att samordna expertis och kompetens, samt tillhandahålla information och ge vägledning till forskare och lärare i de fall lärosätet själv inte tillhandahåller tillräcklig information.

Under utredningens gång har vi tagit del av information som visar att det pågår en rad initiativ på lärosätena som syftar till att öka kunskapen om akademisk frihet och stärka stödet till forskare och lärare när de utsätts för hot, hat och trakasserier. Några av dessa initiativ redovisas i kapitel 9. Samtidigt framgår det som vi redogör för i avsnitt 4.2 att det fortsatt är ett problem att forskare och lärare utsätts för olika former av otillåten påverkan. Den interna utsattheten, det vill säga att utsättas av en chef eller kollega, rapporteras också vara större inom högskolesektorn än i många andra sektorer.⁸⁸ Utöver åtgärder för att hantera externa aktörer behövs därför även åtgärder som tydligt riktar in sig på att förbättra arbetsmiljön internt. Eftersom det är arbetsgivarens ansvar att deras anställda har tillräcklig information och det stöd som behövs, föreslår vi att lärosätena själva tar initiativ till att samordna sig och ansvara för en nationell stödfunktion för akademisk frihet. Det kan stärka lärosätenas arbete med akademisk frihet, inte minst vad gäller genomförandet av högskolelagens principbestämmelse om akademisk frihet.

För att ytterligare stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet bedömer vi att det även behövs en kunskapshöjning om innebörden av akademisk frihet i offentlig sektor. Därför föreslår vi att ett lärosäte får i uppdrag att tillhand-

⁸⁸ ST (2026), s. 11.

hålla en utbildning om akademisk frihet riktad till anställda i offentlig sektor. Nedan utvecklar vi skälen till våra förslag.

10.3.1 Lärosätena bör ansvara för en nationell stödfunktion för akademisk frihet

Förslag

Universitet och högskolor bör ansvara för en nationell stödfunktion för akademisk frihet riktad till enskilda anställda och andra verksamma vid lärosätena.

Skälen för förslaget

Det finns behov av att samordna och stärka stödet till forskare och lärare i frågor som berör akademisk frihet

Vår bedömning är att stödet till forskare och lärare kan stärkas ytterligare genom att etablera en nationell stödfunktion för akademisk frihet där såväl statliga som övriga lärosäten medverkar. Stödfunktionens främsta uppgift är att på ett lättåtkomligt sätt samla och tillhandahålla ändamålsenlig information om arbetsgivares skyldigheter och arbetstagares rättigheter och ansvar i situationer som utmanar den akademiska friheten. Det kan innebära att dela och sprida exempel på hur utmaningar och dilemman kring akademisk frihet kan hanteras. Det kan också ingå att stödja lärosäten som behöver ta fram ny information och riktlinjer. Stödfunktionen kan uppmuntra och bidra till ett aktivt kulturarbete genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan lärosäten, exempelvis genom workshoppar och utbildningsinsatser. För att göra det lättare att hitta informationen föreslår vi att det tas fram en plattform med relevant lärosätessgemensam information. Från plattformen kan medverkande lärosäten ha ingångar till mer lärosätesspecifik information. På så sätt kan stödfunktionen tillvarata befintliga lärosätesinitiativ, stimulera synergier och minimera dubbelarbete.

Det är viktigt att även ta tillvara synergier med och erfarenheter från övriga befintliga nationella och internationella initiativ och samarbeten som har relevans för uppdraget. Utöver lokala initiativ på

många lärosäten i form av workshoppar, seminarier och erfarenhetsutbyten, finns också flera europeiska nätverk som arbetar med frågan. I Sverige finns myndigheter som tillhandahåller stödmaterial i frågor som rör exempelvis näthat.⁸⁹ Det finns också olika stödfunktioner och andra initiativ som arbetar med frågor av relevans, till exempel den nationella stödfunktionen för ansvarsfull internationalisering som vi redogör för längre ned. Även arbetstagarorganisationerna kan ha en viktig funktion i detta arbete, vilket vi redogör för nedan.

Ansvar för stödfunktionen bör ligga på lärosätena själva

Som framgår ovan tolkar vi direktiven som att den huvudsakliga uppgiften för det tänkta stödet är att samordna expertis och tillhandahålla information och ge vägledning. Vår bedömning är att det är mest ändamålsenligt och effektivt att lärosätena själva tar initiativ till att samordna sig och tillhandahålla en nationell stödfunktion.

Att lägga ansvaret för stödfunktionen på en myndighet utanför högskolan bedömer vi kan leda till en oklar rollfördelning och gränsdragningsproblem. Lärosätena har ansvar för att den akademiska friheten främjas och värnas samt för forskares och lärares arbetsmiljö. Beroende på hur ett myndighetsuppdrag skulle utformas riskerar det att inverka på lärosätenas arbetsmiljöansvar och arbetsledningsrätt, exempelvis om myndigheten skulle ta fram riktlinjer som motsäger lärosätesinterna policyer. Sådana myndighetsriktlinjer kan också riskera att inskränka lärosätenas autonomi eller möta ett motstånd i sektorn. Om uppdraget i stället handlar enbart om att samordna kompetens och expertis, samt att tillhandahålla information och vägledning, ser vi inte någon tydlig nytta med att en extern myndighet tar detta ansvar. Det är ett av skälen till att vi föreslår att ansvaret för stödfunktionen ska ligga på lärosätena själva.

Vi bedömer vidare att lärosätena har bäst förståelse för sin verksamhet och förmåga att identifiera vilka insatser som behövs, vilket skapar förutsättningar för att arbetet blir mer träffsäkert och effektivt. Att lärosätena ansvarar för funktionen betonar deras rådighet och ansvar i frågor som rör utbildning och forskning. Det är dessutom en principiellt viktig markering. Dels för att lärosätena själva har ett intresse av att den akademiska friheten upprätthålls, dels för

⁸⁹ Se t.ex. Brottsoffermyndigheten, "Är du utsatt för näthat?"

att värna den självständighet som är kännetecknande för universitetet och högskolan som institution. Stödfunktionen kan på så sätt växa fram organiskt inom lärosätena. Stödfunktionen kan betraktas som ett verktyg för att uppfylla lärosätenas skyldighet att främja och värna den akademiska friheten enligt 1 kap. 6 § högskolelagen. Vi bedömer också att stödet blir mer lättillgängligt för berörda om det ligger på lärosätena, i stället för på en extern myndighet. Det främsta skälet till att vi föreslår att lärosätena själva ska ansvara för en stödfunktion för akademisk frihet är dock att värna den akademiska friheten.

Vi är medvetna om att det finns en risk att det inte etableras någon stödfunktion om det inte formuleras ett tydligt uppdrag till en myndighet eller till ett lärosäte från regeringen med medföljande resurser. Men arbetet med att värna och främja akademisk frihet handlar ytterst om att bygga en kultur och det behöver lärosätena göra själva, varje dag. Vi vill understryka att en stödfunktion i lärosätenas regi kräver att de tar sitt ansvar för att den etableras och erbjuder ändamålsenligt stöd till forskare, lärare och andra verksamma vid lärosätena. Detta är en förutsättning för att skapa förtroende hos beslutsfattare och andra intressenter utanför akademien.⁹⁰ I det följande redogör vi för områden som vi bedömer att den föreslagna stödfunktionen behöver hantera.

Det behövs stöd för att hantera hot, hat och trakasserier

Hot, hat, trakasserier och andra utmaningar kan komma såväl inifrån lärosätet som utifrån. I våra lärosätesdialoger lyftes externa påtryckningar som en större utmaning att hantera, jämfört med interna konflikter som kan uppstå bland anställda. Det stämmer också överens med vad som framkom i UKÄ:s rapport om akademisk frihet. Lärosätena anser att de har svårare att hantera situationer där externa hot, hat och trakasserier lett till att forskare valt att byta forskningsinriktning eller att planerade seminarier ställts in.⁹¹ Det innebär förstås inte att hot, hat och trakasserier som sker inom lärosätet är mindre allvarliga. Undersökningar visar att det är ett vanligare problem med intern utsatthet vid lärosäten jämfört med många andra sektorer.⁹²

⁹⁰ För liknande resonemang, se Maassen m.fl. (2026b), s. 76.

⁹¹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 142.

⁹² Se t.ex. ST (2026), s. 11.

Att lärosätena tar sitt arbetsmiljöansvar i frågor kopplade till hot, hat och trakasserier lägger grunden för att lärosätena ska kunna ta det ansvar som förutsätts i förarbetena till principbestämmelsen om akademisk frihet i 1 kap. 6 § högskolelagen. I förarbetena understryks arbetsgivarens arbetsmiljöansvar kopplat till akademisk frihet och att en trygg arbetsmiljö är grunden för att akademisk frihet ska kunna förverkligas.⁹³ Som vi redogör för i avsnitt 4.2.1 har SUHF tagit initiativ till erfarenhetsutbyte mellan lärosäten i syfte att stärka förebyggande arbete och stöd vid hot eller trakasserier. Vi har identifierat att det finns ett behov av att ytterligare stärka det arbetet, bland annat genom att förtydliga lärosätenas ansvar när forskares och lärares akademiska frihet utmanas eftersom flera olika regelverk då är relevanta, se avsnitt 8.1. Vid hot, hat och trakasserier framträder särskilt sambandet mellan akademisk frihet, arbetsmiljöansvar och straffrätt.

För att stödfunktionen ska få avsedd effekt ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv är det viktigt att stödet utformas med kännedom om att utmaningarna kan se olika ut för kvinnor, män och andra grupper. Det behöver också vara tydligt hur studenter som utsätts för trakasserier av lärare eller andra studenter kan söka stöd och hjälp. Om en student utsätter en medarbetare för trakasserier eller liknande behöver lärosätet också avgöra om disciplinåtgärder ska vidtas mot studenten.

För ett tänkbart upplägg för stöd för att hantera externa hot och utmaningar när forskning kommuniceras vill vi särskilt uppmärksamma Scicomm-Support i Tyskland. Som vi beskriver närmare i avsnitt 6.4.2 är det en nationell kontaktpunkt som håller på att etableras för att stötta bland andra forskare i Tyskland, Schweiz och Österrike som utsätts för attacker och osakliga konflikter när de kommunicerar sin forskning. Utöver juridiskt och psykologiskt stöd erbjuder de workshoppar där deltagarna får träna på att hantera exempelvis ett drev i sociala medier. De har också en hjälptelefon som är bemannad veckans alla dagar.⁹⁴ I Sverige har Vetenskap och allmänhet visat intresse av att delta i det internationella nätverk som Scicomm-Support önskar etablera.⁹⁵ SULF m.fl. har tidigare rekommenderat att ett nordiskt centrum för akademisk frihet inrättas som kan bedriva forskning om akademisk frihet och ge vägledning och stöd till

⁹³ Prop. 2020/21:60, s. 137.

⁹⁴ Scicomm-Support (2023).

⁹⁵ Deltagande i digitalt möte med Scicomm-Support, 2026-02-11.

akademiker som utsätts för trakasserier eller censur.⁹⁶ Ett sådant fördjupat nordiskt samarbete kan med fördel koordineras med Scicomm-Supports nätverk. Den forskningsetiska delegationen i Finland har uttalat att de ska etablera en funktion liknande Scicomm-Support.⁹⁷ Den föreslagna stödfunktionen kan exempelvis erbjuda träning i hur olika utmaningar kan hanteras. Genom scenario-övningar och andra typer av förberedelser kan därmed en form av beredskap byggas upp.⁹⁸

Det behövs en allmän kunskapshöjning om akademisk frihet

Ett annat prioriterat område för stödfunktionen är en allmän kunskapshöjning om akademisk frihet. Det saknas en allmänt vedertagen definition av begreppet och studier pekar på bristande kunskaper om vad akademisk frihet innebär. Det gäller även inom lärosätena.⁹⁹ Den ojämna kunskapsnivån om akademisk frihet och dess innebörd nämndes också som ett problem i våra lärosätesdialoger.

Kunskapshöjande insatser behöver riktas till alla som är verksamma vid lärosätena och behöver målgruppsanpassas. Stödfunktionen kan samordna expertis och kompetens, tillhandahålla information och ge vägledning samt erbjuda behovsanpassade utbildningar och workshoppar. Vi ser ett behov av att stärka kunskapen även utanför lärosätena. Vi föreslår därför en särskild utbildning för offentliganställda utanför universitet och högskolor (se avsnitt 10.3.2). En allmän kunskapshöjning inom och utom lärosätena kan stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet genom att tydliggöra aktuella regelverk och hur utmaningar och målkonflikter kan hanteras. Det kan också bidra till att främja en kultur där akademisk frihet respekteras.

European University Association (EUA) har tagit fram principer och riktlinjer till stöd för hur lärosäten bör arbeta för att främja akademisk frihet. Att anordna seminarier och utbilda såväl forskare och

⁹⁶ DM m.fl. (2024), s. 55.

⁹⁷ Forskningsetiska delegationen (TENK) (2025).

⁹⁸ Ett intressant resonemang på det temat förs av professor Anine Kierulf som ledde NOU 2022:02. Tillsammans med en tidigare chef i norska försvarsmakten diskuterar hon "tåletrening" i akademien som ett möjligt sätt att hantera den oreglerade offentliga debatten där forskare utsätts för näthat. Tåletrening betyder träning för att öka uthållighet, motståndskraft eller tolerans. Samtalet förs i Anine Kierulfs podcast "Takk og lov – med Anine Kierulf", avsnittet "Militär beredskap mot hets och hat med Jon Reichelt", 2024-05-08.

⁹⁹ Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 146. Se också Maassen m.fl. (2023), s. 174.

lärare som studenter är en viktig del i det arbetet. Universitetsledningarna uppmanas bland annat att arbeta för att skapa en gemensam förståelse för vad akademisk frihet innebär, ta fram tydliga regler och riktlinjer och se till att de används i praktiken. Målet är att bygga en kultur där akademisk frihet både uppskattas och uppmuntras. EUA understryker att konkreta åtgärder och verktyg kommer att skilja sig åt mellan såväl länder som institutioner. Gemensamt för samtliga är dock rekommendationen att universitet och högskolor ska ta fram interna policyer och riktlinjer samt en verktygslåda för att skydda och främja akademisk frihet. I det arbetet behöver alla vara delaktiga, från universitetsledning till studenter. Exempel på åtgärder med fokus på ökad kunskap är att anordna seminarier och diskussioner, obligatoriska utbildningar för studenter och personal, samt att inkludera akademisk frihet i utbildningar.¹⁰⁰

Även FN:s råd för mänskliga rättigheter har tagit fram praktiska råd i *Practical Guidance on Implementing the Right to Academic Freedom*. Utöver att understryka vikten av att utbilda aktörer både inom och utanför akademien om akademisk frihet (punkt 3), föreslås också årliga uppföljningar av den akademiska friheten i syfte att identifiera styrkor och potentiella hot inom den egna verksamheten (punkt 7). Uppföljningen bör göras gemensamt av aktörer i utbildningssystemet, så som ansvarigt departement och lärosäten tillsammans med organisationer som företräder akademisk personal och studenter.¹⁰¹

En stödfunktion kan bidra genom att ta fram ett gemensamt utbildningsmaterial så att inte varje lärosäte behöver börja med att ta fram eget material. Vi bedömer att det kan vara ett effektivt sätt att använda och samordna resurser.

Vi noterar att även lärosäten med kunskap och resurser kan ha utmaningar att nå ut med information till medarbetare. Exempelvis har säkerhetsavdelningen vid Lunds universitet i dialog med utred-

¹⁰⁰ European University Association (2025), s. 6–7. Vi har noterat att EU-kommissionen finansierade en tolvveckorskurs 2024: "Academic Freedom and Human Rights: European and International Perspectives" vid Università di Trento. Kursen innehåller en teoretisk, en tematisk och en laborativ del där studenterna jobbar i grupp med fallstudier. Se Department of Sociology and Social Research och Faculty of Law vid Università di Trento och Jean Monnet European Centre of Excellence University of Trento, *JM-ESAF Course 'Academic Freedom and Human Rights: European and International Perspectives' Weekly Program and Reading List 2024/2025*.

¹⁰¹ Se bilaga 2, United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024, s. 14.

ningen beskrivit att den har ett nära samarbete med HR-avdelningen i frågor som rör säkerhet och arbetsmiljörisker med anledning av hot och hat. Vår bedömning är att kunskapen och ambitionsnivån är hög på lärosätet med rutiner på plats för att hantera incidenter och arbeta förebyggande. Trots det kan det alltså enligt lärosätet vara en utmaning att nå ut i organisationens alla delar.¹⁰² Studier visar också att det verkar vara ett utbrett problem att många anställda och studenter inte känner till, eller känner sig osäkra på, hur de ska kunna tillgodogöra sig det stöd som finns på lärosätena. Även om det finns stöd att få, är det många av de som utsatts som inte vet vart de ska vända sig för stöd. Bland de som vet, är det många som inte söker stöd eller avstår från att anmäla hot och hat.¹⁰³ Det är därför viktigt att den föreslagna stödfunktionen arbetar aktivt med förankring och kunskapsspridning.

Vi vill understryka vikten av att också inkludera lärosätenas styrelseledamöter i utbildningsinsatserna med fokus på akademisk frihet. Särskilt nya externa styrelseledamöter, inklusive styrelseordförandena, kan ha mycket varierande erfarenhet och kunskap om verksamheten vid universitet och högskolor och gällande regelverk.¹⁰⁴

Det behövs en översyn av lärosätenas introduktionsutbildningar

Av *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40) framgår att det råder en stor variation i innehållet i statliga myndigheters introduktionsutbildningar. I högskolesektorn var det vid tiden för den utredningen få lärosäten som hade obligatorisk utbildning för de som tillsvidareanställs (7 av 23).¹⁰⁵ Vid våra lärosätesdialoger framkom att det varierar på lärosätena huruvida introduktionsutbildningar hålls gemensamt för alla anställningskategorier eller separat, samt vad som ingår i utbildningarna. För att stärka forskares och lärares akademiska frihet bedömer vi att akademisk frihet borde utgöra en obligatorisk del i lärosätenas introduktionsutbildningar. Lärosätena borde också överväga att anordna utbildningarna gemensamt för olika kategorier av ny personal. I samma

¹⁰² Intervju med företrädare för Lunds universitet, 2026-02-03.

¹⁰³ Bl.a. Universitetskanslersämbetet (2024a), s. 146; Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2025).

¹⁰⁴ Se SOU 2015:92, s. 322.

¹⁰⁵ SOU 2020:40, s. 114, 125.

utbildning bör det ingå utbildning om offentligrättsliga regelverk och rollen som statsanställd. Vi bedömer att det ytterligare kan främja ömsesidigt lärande och förståelse för olika anställningskategoriers respektive uppdrag. Det kan i sin tur bidra till att bygga en kultur där akademisk frihet både uppskattas och uppmuntras inom ramen för de uppdrag som lärosätena också har som förvaltningsmyndigheter.

Studenter behöver tidigt i sin utbildning få förståelse för vad det innebär att vara högskolestudent och vilka de akademiska kärnvärdena är. Akademisk frihet är grundläggande för att bygga en god akademisk kultur och för att skolas in i ett vetenskapligt tankesätt. Stödfunktionen kan bidra till att ta fram stödmaterial som kan användas i undervisningen på olika nivåer.

*Det behövs stöd vid frågor om extern samverkan
inklusive immateriella tillgångar och rättigheter*

Som vi redogör för i avsnitt 4.8 kan samverkan innebära utmaningar för den akademiska friheten eftersom lärosätena och det omgivande samhället har delvis olika drivkrafter och kultur. Strävan efter öppenhet i forskningsverksamheten kan krocka med den externa partens legitima behov av till exempel sekretess och patentskydd.¹⁰⁶ Forskare och lärare behöver vara uppmärksamma på eventuella målkonflikter som kan uppstå i samverkan med externa samarbetsparter. Det behöver till exempel finnas en förståelse för vad det innebär för den akademiska friheten att skriva på ett sekretessavtal. Det handlar också om att öka kunskapen hos den externa samverkansparten om forskares och lärares speciella förutsättningar när det gäller akademisk frihet. Utredningen har tagit del av initiativ som på olika sätt syftar till att främja samverkan. SUHF och Svenskt näringsliv har till exempel tagit fram ett antal allmänna råd till lärare, forskare och företag. Här påtalas att företagen behöver vara medvetna om vilka farhågor som lärosätena kan ha, bland annat att företagens behov styr forskningens innehåll och resultat och därigenom begränsar den akademiska friheten och forskningens oberoende.¹⁰⁷

Regeringen har gett Patent- och registreringsverket (PRV) och Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag att genomföra

¹⁰⁶ Vetenskapsrådet (2025b), s. 7–8.

¹⁰⁷ Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) & Svenskt näringsliv (2023).

kunskapshöjande insatser för att stärka förmågan till strategisk hantering av immateriella tillgångar och rättigheter i innovationssystemet, bland andra patent, upphovsrätt, formskydd och varumärke. Syftet är att öka nyttiggörande och värdeskapande från forskning och innovation och att främja att immateriella tillgångar skyddas. Uppdraget är ett svar bland annat på Produktivitetskommissionens bedömning i *Fler möjligheter till ökat välbefinnande* (SOU 2025:96) att kunskapen om immaterialrätt generellt sett är låg i Sverige och att det krävs ökad information och bättre rådgivning om immaterialrätt för forskare och entreprenörer. Uppdraget ska slutredovisas i mars 2029. Som framgår av uppdraget ska samverkan ske med bland andra universitet och högskolor. Vidare ska de insatser som syftar till ökad kunskap bland forskare och studenter vid universitet och högskolor ”utgå från lärosätenas ansvar för att det finns processer och struktur på plats som säkerställer en strategisk hantering av immateriella tillgångar på hela lärosätet, inklusive på innovationskontoren”.¹⁰⁸

Ett annat liknande exempel är Vetenskapsrådets nya uppdrag om en nationell stödfunktion för ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten. Regeringen har angett att Vetenskapsrådet ska samarbeta med Lunds universitet, UHR och Vinnova. Myndigheterna ska bistå Vetenskapsrådet med kompetens och erfarenhet i arbetet med den nationella stödfunktionen. Stödfunktionen ska bland annat bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte, samla och tillgängliggöra evidensbaserade verktyg och metoder samt möjliggöra för diskussionsbaserade forum mellan aktörer inom högre utbildning, forskning och innovation.¹⁰⁹

Vi bedömer att nämnda regeringsuppdrag kan hantera många av forskares och lärares utmaningar i samband med internationella samarbeten och avtalsprocesser.¹¹⁰ Stödfunktionen för akademisk frihet kan ha en roll i arbetet att samordna lärosätenas kompetens på området och vara ytterligare en samarbetspart i nämnda uppdrag. Stödfunktionen kan exempelvis bidra till att skapa enhetlighet i tillämpningen av lärarundantaget i syfte att skapa större tydlighet och förutsägbarhet genom att stödja ett arbete med att ta fram stödmaterial och mallar. En viktig roll är att i det arbetet påminna om värdet av att värna akademisk frihet i verksamheten.

¹⁰⁸ Regeringsbeslut KN2026/00442, *Uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser om immateriella tillgångar och rättigheter*, 2026-02-26.

¹⁰⁹ Regeringsbeslut U2024/02810, U2026/01032, 2026-05-21.

¹¹⁰ Vetenskapsrådet (2025b), s. 49–50.

Stödfunktionen kan bidra till att utjämna vissa av skillnaderna mellan lärosätena i fråga om stöd till forskare och lärare

Vi har i våra dialoger med lärosätena konstaterat att det råder skillnader mellan lärosäten i fråga om vilket stöd som tillhandahålls för verksamma vid lärosätet. Det råder exempelvis stora skillnader mellan lärosätena i fråga om vilket juridiskt stöd som kan erbjudas forskare och lärare. Vissa lärosäten kan vara helt utan jurister medan andra lärosäten har enheter eller sekretariat med ett tiotal universitetsjurister. Det finns också skillnader när det gäller andra typer av stödfunktioner. Genom att samordna en nationell stödfunktion där alla universitet och högskolor medverkar kan lärosätenas samlade kompetens utnyttjas bättre. På så sätt kan man ta tillvara synergier med och erfarenheter från befintliga nationella och internationella initiativ och samarbeten, se kapitel 6 och 9. De skillnader som finns mellan lärosäten när det gäller ett erbjuda stöd till sina forskare och lärare skulle därmed i vissa delar kunna utjämnas.

Det är också angeläget att stödfunktionen tillhandahåller stöd inte bara på svenska. Som framgår av flera studier har forskare och lärare som inte har svenska som förstaspråk särskilda utmaningar.¹¹¹ Lärosätena behöver målgruppsanpassa sina stödåtgärder, vilket alltså kan innebära att erbjuda information och stödmaterial även på engelska.

Stödfunktionen bör samverka med andra myndigheter och aktörer

Stödfunktionen bör samverka med relevanta myndigheter och andra aktörer i Sverige och utomlands, och bygga på redan befintliga samarbeten mellan lärosätena. Relevanta myndigheter och andra aktörer kan bistå med råd, kunskap och erfarenheter. Vi har identifierat följande som kan vara lämpliga för stödfunktionen att samverka med. Listan är inte uttömmande: Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Brottsoffermyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet, UKÄ, UHR, Vetenskapsrådet och Vetenskap och allmänhet. Vidare har den partsgemensamma föreningen Partsrådet stödmaterial exempelvis

¹¹¹ ST och SFS (2026); Universitetskanslersämbetet (2026e).

när det gäller hot på jobbet, otillåten påverkan och aktiva åtgärder mot diskriminering och sexuella trakasserier.¹¹²

Arbetsstagarorganisationerna kan ha en viktig roll i stödfunktionen

Fackförbunden Saco, SULF och ST organiserar stora delar av högskolans personal och verkar för att stärka den akademiska friheten.¹¹³ Sacos styrelse beslutade om nya forskningspolitiska ståndpunkter 2025 där värnandet av akademisk frihet är ett av huvudbudskapen.¹¹⁴ Ett av SULF:s prioriterade områden för perioden 2025–2027 är starkare akademisk frihet.¹¹⁵ Även Fackförbundet ST har i olika sammanhang fört fram vikten av att stärka den akademiska friheten.¹¹⁶ Fackförbunden har en självklar roll när stödfunktionen etableras eftersom de kan företräda enskilda och verka oberoende om problemen rör arbetsgivare eller lärosätesledning. Vi har inte utrett exakt hur fackförbundens medverkan skulle kunna se ut. Det finns olika sätt, till exempel att de har en fakultativ status i någon form och rätt att delta i en eventuell styrgrupp eller i referensgrupper. De kan också medverka i utbildningsinsatser om akademisk frihet och i rådgivning till medlemmar som utsätts för hot och hat. En aktiv facklig medverkan kan ha en positiv effekt genom att öka förtroendet för stödfunktionen bland de forskare och lärare som redan har en etablerad relation till sin organisation. Om arbetsstagarorganisationerna intar en operativ roll i stödfunktionen är det viktigt att reda ut frågor om mandat, beslutsrätt, ansvarsfördelning och even-

¹¹² Partsrådet är en ideell förening som drivs av Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko (centrala parter). Se Partsrådet, "Vi erbjuder – Verktyg, arbetsmaterial och utbildningar". Det finns också forskningsbaserat stöd i arbetsmiljöarbetet att inspireras av, se t.ex. Holm, Kristoffer, Cowen Forssell, Rebecka & Jönsson, Sandra (2025). *Hövlighetsguiden. En samtalsguide för dig som vill stärka den sociala arbetsmiljön*.

¹¹³ Fackföreningar och studentkårer lyfts också fram av bl.a. Unesco som viktiga aktörer i arbetet med att förverkliga rätten till akademisk frihet. Se United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024, bl.a. s. 5 och 14.

¹¹⁴ Saco (2025). *Sacos forskningspolitiska ståndpunkter – En forskning för kunskap, tillväxt och demokrati*. Se också Saco, "En forskning för kunskap, tillväxt och demokrati", 2025-09-02.

¹¹⁵ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2024). *SULF:s verksamhetsinriktning 2025–2027*. Förbundsstyrelsens proposition fastställd av SULF:s kongress 2024.

¹¹⁶ Se t.ex. ST (2020). *Remissvar på regeringens promemoria utredningen Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH)*, 2020-09-01; ST (2024). *Ett hållbart arbetsliv och ett demokratiskt samhälle. Fackförbundet ST:s förbundspolitiska program*. Programmet antogs på ST:s kongress år 2024, s. 8.

tuella intressekonflikter mellan rollen som medlemsorganisation och rollen som del av en nationell stödfunktion.

Stödfunktionen bör växa fram organiskt

Att etablera och förvalta en stödfunktion kräver resurser. Hur stora resurser som krävs beror på hur den ska organiseras. Vi bedömer att det bör vara lärosätena som gemensamt bestämmer stödfunktionens organisatoriska form, placering och vilka resurser som ska avsättas. De utmaningar som vi föreslår att stödfunktionen bör arbeta med framgår av redogörelsen ovan.

Ett exempel på en nationell plattform som vuxit fram på initiativ av lärosätena är Campus totalförsvaret. Under 2023 fick en av SUHF:s arbetsgrupper i uppdrag att initiera arbetet med att stärka lärosätenas roll i totalförsvaret. I dialog med lärosäten och totalförsvarsaktörer framkom vikten av att skapa en lärosätsgemensam och ämnesöverskridande plattform för att koppla samman lärosäten med övriga delar av totalförsvaret. Campus totalförsvaret inrättades 2024 som ett strategiskt samarbete mellan svenska lärosäten med målet att stärka Sveriges totalförsvaret genom utbildning och forskning. Initiativet har utvecklats av Försvarshögskolan, Luleå tekniska universitet och Örebro universitet och etablerats med stöd från KK-stiftelsen. Det är ett samarbete mellan 37 lärosäten med en gemensam plattform och ett programkontor placerat vid Försvarshögskolan. Campus totalförsvaret styrs ytterst av en styrgrupp som består av sex personer, varav tre är rektorerna vid de tre initiativtagande lärosätena. SUHF har nominerat en representant i styrgruppen. Myndigheten för civilt försvar (MCF) och Försvarsmakten är adjungerade. Styrgruppen har även en studentrepresentant som är nominerad av SFS. Ett partnerforum och en referensgrupp med representanter från näringslivet ska etableras.¹¹⁷

I regleringsbrevet för 2025 fick Försvarshögskolan i uppdrag att utveckla plattformen Campus totalförsvaret. Med uppdraget följde 12 miljoner kronor varav 5 miljoner kronor inom ramanslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och 7 miljoner kronor inom ramanslaget för forskning och utbildning på forskarnivå. Mot-

¹¹⁷ Se vidare Campus totalförsvaret, "Organisation".

svarande uppdrag och anslag tilldelades för 2026.¹¹⁸ Vår bedömning är att Campus totalförsvär kan tjäna som en modell för hur en stödfunktion för akademisk frihet kan etableras och organiseras av lärosätena själva. Lärosätena avgör själva huruvida det finns behov av att äska medel från regeringen eller ansöka om medel från andra aktörer för att stödja uppbyggnaden.

Vi bedömer att stödfunktionen kan komma att innebära ökad administration i viss omfattning. Det kan till exempel handla om administration i samband med att kurser eller workshoppar ska planeras, utvecklas och anordnas. Att ta fram stödmaterial kräver också resurser. Vi redogör närmare för konsekvenserna av förslaget i kapitel 11. Sammantaget bedömer vi att den administration som tillkommer i hög grad vägs upp av de tänkta fördelarna. Eftersom akademisk frihet är ett akademiskt kärnvärde och en grund för att lärosätena ska kunna genomföra sina kärnuppdrag bör uppgiften prioriteras av lärosätesledningarna. I arbetet med att organisera stödfunktionen är det angeläget att det inte innebär onödig ökad administration.

Andra alternativ för hur ansvaret för stödfunktionen kan organiseras

Utredningen har övervägt två andra alternativ för hur stödfunktionen kan organiseras. Ett alternativ är att ge en myndighet utanför högskolan ett uppdrag att stödja lärosätena. Det finns flera exempel på sådana lösningar, till exempel Jämställdhetsmyndighetens uppdrag 2016–2025 att stödja alla statliga lärosäten samt Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping med jämställdhetsintegrering. Det har skett genom att erbjuda stöd i planeringen av arbetet, genomföra kompetenshöjande insatser och främja erfarenhetsutbyten mellan lärosäten. Stödet har också inkluderat att följa upp resultat och effekter av lärosätenas uppdrag om jämställdhetsintegrering, erbjuda stöd med att identifiera och sprida lärande exempel samt göra resultat av arbetet synliga och tillgängliga. Jämställdhetsmyndigheten slutredovisade uppdraget i april 2026.¹¹⁹ Myndigheten rapporterar att läro-

¹¹⁸ Regeringsbeslut U2025/01466 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarshögskolan*; regeringsbeslut U2026/01202 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försvarshögskolan*. I budgetpropositionen för 2026 är det avsatt 9,5 miljoner kronor för 2026 och lika mycket för 2027. För 2028 är det avsatt 10,5 miljoner kronor. Prop. 2025/26:1, Utgiftsområde 16, s. 145.

¹¹⁹ Regeringsbeslut A2025/00634 (delvis), A2025/00698, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Jämställdhetsmyndigheten*; Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet. Delredovisning 2025*, 2025:10.

sätena generellt är nöjda med stödet, särskilt det personliga stöd som erbjuds genom kontaktpersoner. Även seminarieserien och nätverks-träffar beskrivs som uppskattade av målgruppen.¹²⁰

Ett annat liknande exempel är Vetenskapsrådets nya uppdrag om en nationell stödfunktion för ansvarsfull internationalisering som vi redogör för ovan. Vetenskapsrådet får använda upp till 7 miljoner kronor för 2026 och lika mycket för 2027.¹²¹

Ytterligare ett exempel är regeringens uppdrag till PRV och Vinnova att genomföra kunskapshöjande insatser om immateriella tillgångar och rättigheter som vi nämnt ovan. Här ingår bland annat att utreda och analysera behovet av information, stöd och vägledning för relevanta målgrupper och ta fram, tillgängliggöra och sprida behovsanpassat kunskaps- och utbildningsmaterial, inklusive bransch-anpassade produkter. PRV får använda 3 miljoner kronor och Vinnova 7 miljoner kronor för 2026. Samma belopp är beräknat för 2027 och 2028.¹²²

En möjlig sådan myndighet att ansvara för en stödfunktion för akademisk frihet skulle vara Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådet har dock fokus på forskningsrelaterade frågor och inte hela högskolans verksamhet. Universitets- och högskolorådet är en annan myndighet med främjande uppdrag i sin instruktion. I UHR:s uppdrag ligger dock huvudfokus på högre utbildning och inte forskning. UKÄ är också en central myndighet som ansvarar för hela högskolans verksamhet. Vi bedömer dock att UKÄ:s i huvudsak granskande funktion med tillsynsansvar för sektorn gör den mindre lämplig att ansvara för den föreslagna stödfunktionen som i första hand skulle ha en främjande och stödjande funktion.

Vi ser att det finns fördelar med att ge en myndighet ett uppdrag att samordna vår föreslagna stödfunktion för akademisk frihet. Bland annat följer ett tydligt mandat genom regleringsbrev eller motsvarande. Uppföljning och utvärdering kan bli lättare för en extern myndighet med vana av liknande uppdrag. Myndigheter med nationella uppdrag har också stor erfarenhet av att samla och samordna expertis. En nackdel med att ge uppdraget till en nationell myndighet är dock att lärosätena kan uppfatta det som mindre legitimt. Det kan ses som styrning uppifrån och ned, vilket kan motverka syftet.

¹²⁰ Jämställdhetsmyndigheten (2025), s. 26.

¹²¹ Regeringsbeslut U2024/02810, U2026/01032, 2026-05-21.

¹²² Regeringsbeslut KN2026/00442, 2026-02-26.

Ett annat alternativ skulle vara att rekommendera regeringen att ge ett eller flera lärosäten ett uppdrag att inrätta en stödfunktion. Det kan ske genom att regeringen riktar en intresseförfrågan till samtliga lärosäten som därefter får meddela huruvida de enskilt eller tillsammans önskar ansvara för en stödfunktion. Fördelen med ett sådant upplägg är förstas att stödfunktionen etableras i den berörda verksamheten och därför uppfattas som legitim. Det kan också vara effektivt att bygga på redan befintliga miljöer och befintlig kompetens, i stället för att börja på något nytt på en utomstående myndighet. Till nackdelarna hör att det kan uppstå en otydlig ansvarsfördelning mellan regering, världlärosäte och övriga lärosäten. Det kan vara svårare att säkerställa nationell likvärdighet jämfört med om en utomstående nationell myndighet ansvarar för stödfunktionen. Det skulle dessutom innebära ytterligare ett uppdrag i lärosätets regleringsbrev vilket skapar mindre flexibilitet för berört lärosäte.

Vi bedömer att det inte finns ett behov av att inrätta en särskild ombudsman för akademisk frihet

Frågan om att inrätta en ombudsman för akademisk frihet är ett förslag som bland andra FN, The Guild of European Research-Intensive Universities och Sveriges unga akademi framhållit.¹²³ Utredningen har dock ingen närmare information om hur denna ombudsman är tänkt att fungera i praktiken. Av våra direktiv framgår att det i ett eventuellt uppdrag till en särskild funktion inte ska ingå att representera individer eller ta ställning i individuella ärenden.¹²⁴ Vi bedömer att de möjligheter som enskilda har att överklaga till bland andra JK, JO och UKÄ fyller den funktion som vi föreställer oss att en Akademiombudsman kan ha.

En ombudsman för akademisk frihet skulle kunna ha rollen att driva frågor om akademisk frihet på ett mer principiellt plan genom att uppmärksamma frågan. Det finns inget som hindrar att den stödfunktion som vi föreslår tar på sig en sådan roll, dock utan att ta ställning i enskilda ärenden.

¹²³ United Nations, Human Rights Council. *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom. A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024, s. 14; The Guild of European Research universities, *The Guild Statement on Academic Freedom*, juni 2021; Sveriges unga akademi m.fl. "Unga forskare i nordisk-baltiskt uppdrag – stärk den akademiska friheten nu", 2025-12-15.

¹²⁴ Dir. 2025:42, s. 10.

10.3.2 Uppdra åt ett lärosäte att tillhandahålla en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda

Förslag

Regeringen bör ge ett lärosäte i uppdrag att inrätta en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda.

Skälen för förslaget

Kunskap om innebörden av akademisk frihet är ett ansvar för hela samhället

Som vi poängterat är akademisk frihet en av förutsättningarna för ett öppet och demokratiskt samhälle där medborgare har verktygen för att granska och värdera den politiska makten. Att långsiktigt stärka akademisk frihet är därför ett gemensamt ansvar för hela samhället. Lärosäten, offentliga aktörer, näringsliv och civilsamhälle behöver aktivt bidra till att värna ett oberoende kunskapssökande och kunskapsspridande. Vi har identifierat att ett stort ansvar ligger på det allmänna som fattar beslut som på något sätt påverkar förutsättningarna för akademisk frihet. Det handlar inte enbart om att förstå forskningens och utbildningens villkor, utan om att värna kvaliteten i hela det offentliga beslutsfattandet. Offentlig sektor har därför ett särskilt ansvar att inte undergräva denna frihet.

En utbildning i akademisk frihet som riktar sig till berörda offentliganställda kan bidra till en förvaltningskultur där akademisk frihet förstås som en del av statens bredare ansvar för att främja och upprätthålla demokratin. Mot bakgrund av detta är det viktigt att offentliganställda har förståelse för vad akademisk frihet består i och varför det är viktigt att inte begränsa den.

Kunskap om akademisk frihet kan minska intressekonflikter vid samverkan

Tjänstemän inom myndigheter, regioner och kommuner använder ofta forskningsresultat som underlag för beslut, riktlinjer eller utredningar. I vissa fall är de också uppdragsgivare åt forskare i samma syfte. De kan också beställa uppdragsutbildningar från lärosätena.

Som vi redogör för i avsnitt 4.8 kan det uppstå intressekonflikter när forskning och utbildning sker i samverkan med aktörer utanför akademien, exempelvis med offentliga aktörer, näringslivet eller andra beställare. Genom ökad och ömsesidig förståelse för varandras uppdrag skapas förutsättningar för en välfungerande samverkan. En utbildning kan minska konflikter kring exempelvis olika syn på styrning av forskningsfrågor, publicering av resultat, resultatens oberoende, vem som äger forskningsresultaten och möjligheten att använda resultaten för vidare forskning och undervisning. En utbildning kan också skapa förutsättningar för att motparten i samarbetet förstår att forskare måste kunna formulera frågor, välja metoder och publicera resultat utan styrning eller önskemål om resultat. Bristande förståelse för den akademiska frihetens innebörd och betydelse för ett demokratiskt samhälle kan leda till oavsiktliga inskränkningar av grundläggande principer som akademisk frihet och yttrandefrihet. Genom utbildning skapas också förutsättningar för mer välgrundade beslut.

Det finns redan initiativ inom statsförvaltningen där gemensamma utbildningsinsatser syftar till att bygga en god förvaltningskultur med ökad förståelse för de intresseavvägningar som kan bli aktuella vid offentligt beslutsfattande. En genomgång av utbildningar för statsanställda görs i *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen* (SOU 2020:40). Till exempel har Statskontoret och Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) sådana uppdrag. Domstolsakademien har i uppdrag att utbilda en viss sektors anställda, det vill säga ordinarie domare och andra jurister inom den dömande verksamheten. Det finns också universitet och högskolor som erbjuder uppdragsutbildningar såsom Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet och Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola.¹²⁵ I dag saknas en kompetenshöjande utbildningsinsats som specifikt behandlar akademisk frihet ur ett förvaltnings- och demokratiperspektiv riktat till offentliganställda.

Nedan redogör vi för två aktörer som har erfarenhet av att anordna utbildningar för offentliganställda inom frågor som rör statsförvaltning, demokrati och mänskliga rättigheter.

¹²⁵ SOU 2020:40, s. 104–110.

Statskontorets utbildningsinsatser för en god förvaltningskultur

Statskontorets utbildningsinsatser för en god förvaltningskultur innehåller bland annat introduktionsutbildningar och utbildningsmaterial kring rollen som statsanställd, den statliga värdegrunden, god förvaltningskultur samt förebyggande av korruption.¹²⁶ Statskontoret har också tillsammans med Brottsförebyggande rådet (Brå) haft i uppdrag att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen. I nära samverkan med en referensgrupp bestående av myndigheter, kommuner och regioner har myndigheterna tagit fram en grundläggande webbutbildning och andra stöd för samtliga offentliganställda.¹²⁷

Uppsala universitet har i uppdrag att ge utbildningar i mänskliga rättigheter

Uppsala universitet fick 2014 i uppdrag från regeringen att utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för berörd personal på olika nivåer inom statsförvaltningen.¹²⁸ Uppdraget resulterade i MR-forum, som tillhandahåller utbildningar inom mänskliga rättigheter riktade till anställda inom offentlig förvaltning. Uppdraget har förlängts och breddats.¹²⁹ Sedan 2021 ska MR-forums medel också användas till utbildningsinsatser för berörd personal i kommuner och regioner.¹³⁰

MR-forums verksamhet syftar till att stärka berörd personals förståelse för sin roll som ansvarsbärare och säkerställa att de har tillräcklig kunskap om mänskliga rättigheter och deras praktiska innebörd. Verksamheten ska ge förutsättningar att i yrkesutövningen

¹²⁶ Se Statskontoret, "God förvaltningskultur".

¹²⁷ Brottsförebyggande rådet och Statskontoret (2026). *Stöd för arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen. Slutredovisning*.

¹²⁸ Regeringsbeslut A2014/3095/DISK, *Uppdrag att utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda*, 2014-08-28. Se också prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 1, s. 76.

¹²⁹ Se bl.a. regeringsbeslut Ku2016/01631/DISK, *Ändring av beslut om uppdrag till Uppsala universitet angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda*, 2016-06-30; regeringsbeslut Ku2017/00254/DISK, Ku2017/00961/DISK, *Uppdrag till Uppsala universitet angående kompetensutveckling om mänskliga rättigheter för statligt anställda*, 2017-05-18.

¹³⁰ Regeringskansliet Beslutsunderlag från Uppsala universitet, dnr A2020/02305; regeringsbeslut Ku2021/01427, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 6:1 inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, ap. 14, Insatser för mänskliga rättigheter*, 2021-05-27.

kunna identifiera och agera i situationer där rättighetsfrågor aktualiseras, med hänsyn till människors olika förutsättningar och behov.¹³¹

MR-forum ger en webbaserad introduktionsutbildning, grundutbildning på plats i Uppsala ungefär fyra gånger per år samt verksamhetsanpassade utbildningar. MR-forum ger också kurser i barnrättsperspektiv och en del andra områden, till exempel Europakonventionen. Grundutbildningarna har ett hundratal medverkande per år från stat, kommun och region i hela Sverige. Utbildningarna är kostnadsfria för deltagarna. För uppdragets genomförande tilldelades Uppsala universitet totalt 7,5 miljoner kronor att förvalta under 2025, varav 2 miljoner kronor var särskilt avsatta för att genomföra utbildningsinsatser om barnets rättigheter. Finansieringen kommer från Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet.¹³² Medlen finansierar i huvudsak medverkande utbildare från Uppsala universitet samt resor och boende för deltagarna i den campusförlagda grundutbildningen. Omfattningen för lärare och administration uppgår till drygt en heltidstjänst.¹³³

Ett lärosäte bör ge utbildningen om akademisk frihet för offentliganställda

För att värna och stärka forskares och lärares akademiska frihet bedömer vi att kompetensen om akademisk frihet behöver öka hos offentliganställda. Regeringen bör därför ta initiativ till att det utvecklas och tillhandahålls en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda. Gällande vilken aktör som bör få ett sådant uppdrag finns det möjligheter och begränsningar med aktörerna som vi tagit upp ovan.

Statskontoret har erfarenhet av att tillhandahålla utbildningar inom ramen för att främja en god förvaltningskultur och har ett helhetsperspektiv på frågorna om den statliga värdegrunden. Myndigheten har dock ingen expertkunskap om akademisk frihet.

Akademisk frihet är en fråga om mänskliga rättigheter och denna koppling skulle förstärkas genom att ge uppdraget till MR-forum. Mot bakgrund av de beslut om förlängning och breddning av pro-

¹³¹ MR-forum, "Om oss".

¹³² Uppsala universitet (2026). Mänskliga rättigheter. Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för offentligt anställda år 2025, dnr TEOL 2026/111.

¹³³ Samtal med företrädare för MR-forum, 2026-06-09.

jektet som regeringen tagit, bedömer vi också att MR-forums arbete på ett lättillgängligt och resurseffektivt sätt bidrar till att höja kompetensen inom statsförvaltningen om de mänskliga rättigheterna.

Vi bedömer att kompetensen som behövs för att tillhandahålla en relevant utbildning för offentliganställda om akademisk frihet finns hos lärosätena. Likt bedömningen om den nationella stödfunktionen som vi föreslår i avsnitt 10.3.1 anser vi att det ligger inom ramen för lärosätenas intresse att tillhandahålla kompetenshöjande insatser hos offentliganställda om akademisk frihet. Vi föreslår därför att regeringen ger ett lärosäte i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en sådan utbildning. Ett lärosäte har den pedagogiska kompetensen i sitt grunduppdrag och är väl förtroget med att utveckla och administrera utbildning. Att ta fram och utveckla material och lärplattformar är en naturlig del av lärosätenas uppdrag och det finns stor vana hos lärosätena att utveckla sådana lösningar.¹³⁴ Vilket lärosäte som ska få uppdraget bör beslutas efter en utlysning riktad till lärosätena där de som är intresserade av uppdraget kan anmäla intresse.

Ett annat alternativ är att utöka MR-forums uppdrag till att även omfatta akademisk frihet. Som vi redogjort för utgör akademisk frihet en mänsklig rättighet och frågan kan därför rymmas i forumets befintliga uppdrag. Genom ett sådant direkt riktat uppdrag riskerar man dock att gå miste om kompetens och erfarenheter som finns vid andra lärosäten. Därför bedömer vi att en bred utlysning till alla universitet och högskolor ska göras. Det är viktigt att beslutsprocessen är transparent och att regeringen är tydlig med vilka kriterier som används vid bedömning och urval.

Utbildningens målgrupper, innehåll och finansiering

Utbildningen bör vara nationell och återkommande samt behandla akademisk frihet som en rättslig och demokratisk princip. Utbildningen bör målgruppsanpassas till offentliganställda på statliga myndigheter, i regioner och kommuner. Den ska i första hand riktas till chefer och medarbetare som arbetar med forskningsrelaterade frågor eller samverkar med aktörer på universitet och högskolor. Exempelvis finns ett åttiotial myndigheter som, vid sidan av universitet, högskolor och forskningsråd, finansierar och bedriver forskning och

¹³⁴ Se liknande resonemang i SOU 2020:40, s. 320.

utveckling och därmed utgör en relevant målgrupp.¹³⁵ Även de statliga forskningsfinansierarna är en viktig målgrupp. Kommuner och regioner samverkar med universitet och högskolor inom många områden, framför allt inom områden som hälso- och sjukvård, skola, innovation och regional utveckling.¹³⁶

Oavsett vilket lärosäte som får uppdraget vill vi understryka vikten av att utbildningen tas fram med ett långsiktigt perspektiv. Utbildningen bör finansieras med särskilda medel som tilldelas det lärosäte som får uppdraget. Finansieringen bör ges i treåriga ramar för att ge rimliga förutsättningar för att etablera och utveckla utbildningen. Vi bedömer att förslaget har begränsade ekonomiska konsekvenser. Som jämförelse kan nämnas att MR-forum har 7,5 miljoner kronor per år för hela sin verksamhet.

10.3.3 Uppdra åt UKÄ att samla in uppgifter om hur många postdoktorer som finansieras med stipendier

Förslag

UKÄ ska få i uppdrag att samla in uppgifter om hur många postdoktorer som finansieras med stipendier.

Skälen för förslaget

Postdoktorer som finansieras med stipendier är särskilt utsatta

I UKÄ:s statistik finns uppgifter om de postdoktorer som har en anställning. 2025 rörde det sig om drygt 3 700 personer.¹³⁷ Uppskattningsvis 20 procent av postdoktorerna vid landets lärosäten är stipendiefinansierade. De har inte en anställning och syns inte i statistiken.¹³⁸ Statliga medel från lärosäten eller forskningsråd får inte användas för stipendiefinansiering. Stipendier ger inte rätt till förmåner i socialförsäkringssystemet eller arbetslöshetsförsäkringen.

¹³⁵ Se t.ex. Riksrevisionen (2021). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning* (RiR 2021:5) och Vetenskapsrådet, "Nätverk för FoU-myndigheter".

¹³⁶ Se t.ex. Sveriges kommuner och regioner (SKR), "Forskning och utveckling".

¹³⁷ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 106. Andelen kvinnor och män var inom intervallet 40–60 procent. Ibid.

¹³⁸ Skarsgård, Kajsa "Var femte postdok finns inte i statistiken", i *Universitetslärvaren*, 2020-05-29.

De är inte heller pensionsgrundande och omfattas inte av försäkringar som baseras på anställning eller avtalade anställningsförmåner.¹³⁹ Stipendier för utbildning är alltid skattefria, men även andra stipendier kan vara skattefria. För att vara skattefria får stipendierna inte utgöra ersättning för arbete som har utförts eller ska utföras för utbetalarens räkning.¹⁴⁰ Det innebär att stipendiefinansierade postdoktorer i regel inte får undervisa och därmed att postdoktorer som finansieras med stipendier inte kan meritera sig för lektorat. *Anställda* postdoktorer får undervisa upp till 20 procent av sin anställning.¹⁴¹

Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden (SOU 2016:29) identifierar en rad problem med stipendiefinansieringen för doktorander. Många av de identifierade problemen är desamma för stipendiefinansierade postdoktorer. Stipendiefinansierade doktorander omfattas ofta inte av välfärdsförmåner som bostadsbidrag, barnbidrag och tandvårdssköd. Stipendierna är inte pensionsgrundande. Stipendiefinansierade doktorander har sämre möjligheter att undervisa vilket försämrar meritering och karriärutveckling. Eftersom urvalet ofta görs av stipendiegivare och inte lärosäten innebär stipendiefinansierade doktorander också en kvalitetsrisk. Det innebär en mindre öppen och konkurrensutsatt rekrytering jämfört med utlysta doktorandanställningar.¹⁴² Sedan den utredningen har antalet stipendiefinansierade doktorander minskat. 21 procent av utländska doktorandnybörjare finansierades med stipendier 2010, jämfört med 3 procent 2025.¹⁴³

Eftersom stipendiefinansierade postdoktorer inte är anställda omfattas de inte av lärosätenas anställningsordningar. Utöver att de därmed undantas från avtalade anställningsförmåner kan det få konsekvenser för vilket inflytande de kan ha i kollegiala organ, se också avsnitt 4.6.2. Om man är exkluderad från vissa sammanhang berövas man möjligheten att delta, bidra och öva på att på att ta kollegialt ansvar. Utlandsfödda postdoktorer med stipendiefinansiering kan ha en extra utsatt situation eftersom de vanligtvis inte känner till vilka rättigheter, krav och förväntningar som gäller för postdoktorer

¹³⁹ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Introduktion till postdok".

¹⁴⁰ 8 kap. 5 § inkomstskattelag (1999:1229).

¹⁴¹ Arbetsgivarverket, OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna Saco-S, *Avtal om tidsbegränsad anställning som postdoktor*, 2021-11-19, gäller från 2022-02-01.

¹⁴² SOU 2016:29, s. 16.

¹⁴³ Universitetskanslersämbetet (2026), s. 87.

vid ett svenskt lärosäte. Eftersom stipendiater har färre rättigheter har fackförbunden mindre möjligheter att stödja dem.¹⁴⁴

Sammantaget menar vi att stipendiefinansierade postdoktorer befinner sig i en mer utsatt position eftersom de har begränsade rättigheter gentemot arbetsgivaren jämfört med sina anställda kollegor. Stipendiefinansieringen skapar ojämlika och sämre arbetsvillkor och sämre förutsättningar att meritera sig. Att inte erbjuda postdoktorer liknande villkor som sina anställda kollegor kan därmed innebära en utmaning för deras akademiska frihet.

Det saknas statistik om stipendiefinansierade postdoktorer

UKÄ är statistikansvarig myndighet på högskoleområdet men har inga uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer.¹⁴⁵ År 2020 visade Universitetslärares granskning att minst 20 procent av postdoktorerna på de svenska lärosätena var stipendiefinansierade. Det rörde sig då om 661 personer. Flest stipendiater rapporterade Uppsala universitet, 127 personer, följt av Karolinska institutet och Lunds universitet. Det faktiska antalet bedömdes dock vara högre eftersom Universitetslärares uppskattade att det fanns ett mörkertal. Stockholms universitet uppgav till exempel att man hade 70 postdoktorstipendiater, men att detta bara inkluderade de som får sitt stipendium utbetalt genom lärosätet. De som får stipendiet direkt från finansören fanns det ingen information om. Dessutom var det några lärosäten som inte redovisade några uppgifter alls, bland andra Göteborgs universitet och Handelshögskolan i Stockholm.¹⁴⁶

I en enkätundersökning vid Uppsala universitet från 2023 rapporterade stipendiefinansierade postdoktorer att de upplevde diskriminering och sämre karriärutsikter jämfört med anställda postdoktorer. Av de 97 postdoktorer som besvarade enkäten var 72 anställda och 25 stipendiefinansierade.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Skarsgård, Kajsa, "Ska vi då också ha professorer på stipendier?", i *Universitetslärares*, 2020-05-29.

¹⁴⁵ Mejl från företrädare för UKÄ, 2025-10-16. Följaktligen saknas statistik också över könsfördelningen bland postdoktorer som finansieras med stipendier.

¹⁴⁶ Skarsgård, Kajsa "Var femte postdok finns inte i statistiken", i *Universitetslärares* 2020-05-29.

¹⁴⁷ Wederus, Thomas, "Rapport visar: Postdoktorer i Uppsala har problem med arbetsmiljön", i *Universitetslärares* 2025-10-16; Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) & Uppsala universitet (2025). *Working as a postdoc – a survey*.

UKÄ bör få i uppdrag att samla in uppgifter om hur många postdoktorer som finansieras med stipendier

Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå ändringar i arbetsrättslig lagstiftning. Regleringen av stipendier faller dock utanför arbetsrätten. Med tanke på de uppenbara brister i skydd som stipendiefinansiering medför bedömer vi att det finns anledning att se över denna typ av finansiering. Att det finns forskare på de statliga lärosätena som inte omfattas av alla de försäkringar kopplade till anställningen som andra medarbetare åtnjuter kan vara problematiskt inte bara ur ett arbetsrättsligt perspektiv. Det skapar också sämre förutsättningar att utöva akademisk frihet som vi redogör för i avsnitt 4.6.2.

Som ett första steg anser vi att antalet stipendiefinansierade postdoktorer behöver synliggöras. Det möjliggör en uppfattning om omfattningen. Därför föreslår vi att UKÄ får i uppdrag att samla in uppgifter från lärosätena om hur många postdoktorer de har som finansieras med stipendier.

10.4 Förslag på utredningar för att ytterligare stärka skyddet av forskares och lärares akademiska frihet

Vi har ovan gett förslag på ändringar i nuvarande regelverk för att ytterligare skydda forskares och lärares akademiska frihet. Vi har också föreslagit insatser för att stärka stödet. Vår bedömning är att det behövs fler åtgärder för att stärka skyddet för den akademiska friheten. Eftersom de inte ryms inom ramen för vårt uppdrag föreslår vi vidare utredning. Det handlar sammantaget om att framtids-säkra och säkerställa att akademisk frihet och akademiska kärnvärden får en framskjuten konstitutionell position.

10.4.1 Utred skydd i regeringsformen för den akademiska friheten och utbildningens frihet

Bedömning

Det bör utredas om det ska införas ett skydd för den akademiska friheten och utbildningens frihet i regeringsformen.

Skälen för bedömningen

Den akademiska friheten är inte fullt ut skyddad i grundlag

Av våra direktiv framgår att det inte ingår i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag. Ändringar i grundlag följer också i huvudsak efter utredningar med parlamentarisk sammansättning. Vi ser flera skäl till att frågan om att grundlagsskydda den akademiska friheten och utbildningens frihet bör utredas vidare.

Av 2 kap. 18 § regeringsformen framgår att forskningens frihet är skyddad genom bestämmelser som meddelas i lag. Akademisk frihet innefattar dock mer än enbart forskningens frihet. I den akademiska frihetens kärna ingår även friheten att undervisa, att lära och att sprida kunskap inom och utanför akademien (se kapitel 3). Vissa av dessa friheter är skyddade genom andra grundlagsbestämmelser. Yttrandefriheten och tryckfriheten skyddar rätten att sprida kunskap och forskningsresultat. Informationsfriheten skyddar rätten att inhämta ny kunskap. Mötesfriheten garanterar rätten att mötas och utbyta kunskap. För de forskare och lärare som verkar vid ett statligt lärosäte tillkommer även ett repressalieförbud, som skyddar arbetstagare från bestraffande ageranden från arbetsgivaren mot den som nyttjat sin yttrandefrihet. Vi går igenom dessa rättigheter närmare i avsnitt 5.2.3.

Det finns ett konstitutionellt skydd för flera av komponenterna i den akademiska friheten, men själva principen om akademisk frihet är bara skyddad genom högskolelagen.¹⁴⁸ Det saknas också grundlagsskydd för utbildningens frihet. I 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen anges visserligen att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns. Det innebär dock inte ett skydd för den individuella läraren, eller lärosätena, att fritt utforma utbildningens innehåll utifrån vetenskapliga metoder och kunskaper. Det saknas också ett uttryckligt skydd för den viktiga förutsättningen för den akademiska friheten i form av institutionell autonomi. Något konstitutionellt skydd för att lärosätena ska vara autonoma i förhållande till regeringen finns inte utöver bestämmelsen om självständig myndighetsutövning i 12 kap. 2 § regeringsformen.¹⁴⁹

Att grundlagsskydda principen om akademisk frihet och medföljande principer om utbildningens frihet, som vi föreslår förs in i hög-

¹⁴⁸ 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen (1992:1434).

¹⁴⁹ Se Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

skolelagen (se avsnitt 10.2.1), skulle innebära ett skydd för hela kärnan av den akademiska friheten. Ur ett sådant skydd bör också ett skydd för förutsättningarna för den akademiska friheten kunna härledas.

Ett grundlagsskydd gör principen om akademisk frihet mindre sårbar

Själva principen om akademisk frihet är enbart skyddad genom lag. Att något är skyddat genom lag innebär att skyddet kan ändras genom ett majoritetsbeslut i riksdagen. Därtill har regeringen, inom ramen för riksdagens bemyndigande, möjlighet att besluta om förordningar som ger närmare instruktioner om lagens tillämpning.¹⁵⁰

En regering med stöd av en majoritet i riksdagen har alltså långtgående möjligheter att påverka normgivningen och det skydd som kan erbjudas genom en bestämmelse i lag. Denna makt att påverka normgivningen är en nödvändighet för att kunna styra ett land. Men den kan också innebära en sårbarhet för demokratiska institutioner om en regering med odemokratiska motiv kommer till makten. Det är i dessa hypotetiska framtida politiska skiftningar i vart gränserna för en liberal demokrati går som det blir angeläget att försäkra sig om att vissa grundläggande demokratiska principer skyddas genom grundlag.

Att något är reglerat i grundlag innebär en begränsning i omfattningen av riksdagens lagstiftande makt, och i förlängningen av regeringens möjlighet att besluta om förordningar för att fylla ut sagda lagar. Till följd av normhierarkin får ingen lägre norm, så som lag, förordning eller föreskrift, strida mot grundlagen.¹⁵¹ Som ett led i att förverkliga att normhierarkin upprätthålls finns bestämmelser i regeringsformen om så kallad lagprövning. Det innebär att en föreskrift inte får tillämpas om ett offentligt organ eller en domstol bedömer att den står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning.¹⁵² Bestämmelser i grundlagen är också svårare att ändra än bestämmelser i lag. En vanlig lag kan ändras genom ett riksdagsbeslut med enkel majoritet. Grundlagsändringar kräver två likalydande riksdagsbeslut med ett riksdagsval emellan.¹⁵³

¹⁵⁰ 8 kap. 7 § regeringsformen och prop. 1973:90, s. 211.

¹⁵¹ Bull & Sterzel (2023), s. 191.

¹⁵² 12 kap. 10 § och 11 kap. 14 § regeringsformen.

¹⁵³ 8 kap. 14 § regeringsformen.

Det som skyddas i grundlag står alltså mer stabilt över tid. Grundlagsskyddade rättigheter blir på så sätt mindre sårbara för politiska svängningar. Detta förstärkta skydd medför att det som skyddas i grundlag är det som anses vara särskilt grundläggande för demokratin. Principen om akademisk frihet är en förutsättning för ett fritt och demokratiskt samhälle. Redan det anser vi är skäl nog att utreda ett grundlagsskydd av hela den akademiska friheten.

Det finns redan ett skydd för den akademiska friheten i EU:s rättighetsstadga som Sverige är bundet av

Akademisk frihet skyddas uttryckligen i artikel 13 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter:

Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria. Den akademiska friheten ska respekteras.¹⁵⁴

Rättigheten härleds i första hand ur tanke- och yttrandefriheten vilket framgår av förklaringarna till stadgan.¹⁵⁵ Stadgan är del av EU:s primär rätt, det vill säga EU:s grundläggande rättsregler och fördrag, och därmed bindande för Sverige vid tillämpning av unionsrätten.¹⁵⁶

Att den akademiska friheten uttryckligen skyddas i artikel 13 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innebär att friheten utgör en bindande rättslig princip för Sverige inom ramen för EU-rätten. Även om akademisk frihet inte uttryckligen regleras i regeringsformen medför EU-stadgans bindande verkan att akademisk frihet i dess EU-rättsliga form får betydelse i Sverige. Svensk lagstiftning, förordningar och myndighetsföreskrifter inom områden där EU-rätten är tillämplig ska inkludera akademisk frihet på det sätt som avses i EU-rätten. Av lojalitetsplikten följer att regelverket inte får utformas eller tillämpas på ett sätt som inskränker denna frihet. EU-rätten är till exempel tillämplig inom områden som kliniska provningar och personuppgiftsbehandling.

Även detta aktualiserar frågan om ett uttryckligt grundlagsskydd i regeringsformen. Eftersom EU:s rättighetsstadga ger ett bindande skydd endast när EU-rätten tillämpas, medan regeringsformen saknar

¹⁵⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

¹⁵⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), "Artikel 13 – Frihet för konsten och vetenskapen".

¹⁵⁶ Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders & Bergström, Maria (2026). *Europarättens grunder*, s. 49–50.

ett motsvarande uttryckligt skydd, uppstår en ojämn skyddsnivå i svensk rätt. Detta skapar risk för inkonsekvens, eftersom akademisk frihet kan ha ett starkare skydd i vissa fall men svagare i andra. För att säkerställa ett enhetligt, tydligt och nationellt förankrat skydd som gäller i alla sammanhang, och som harmoniserar med EU-rätten, finns därför behov av ett motsvarande skydd i regeringsformen.

Utvecklingen i EU-rätten, inklusive sekundärrätten, har det senaste decenniet gått fort, liksom utvecklingen i folkrätten när det gäller de mänskliga rättigheterna. Nya utmaningar för den akademiska friheten i Europa och globalt har inneburit att rättsutvecklingen i den internationella rätten och EU-rätten testats och bekräftats. I det sammanhanget är det av betydelse att det svenska konstitutionella skyddet på ett välavvägt sätt inte riskerar att i vissa frågor ge ett sämre skydd än det som skulle följa av internationell rätt och EU-rätt.

Ett grundlagsskydd betonar att även det allmänna har ett ansvar för att värna och främja akademisk frihet

Som vi diskuterar i betänkandet har lärosätena ett stort ansvar för att säkerställa akademisk frihet för forskare och lärare. Lärosätena ska tillgodose en god arbetsmiljö som skapar förutsättningar för en god akademisk kultur där akademiska samtal kan föras och där god forskningssed respekteras. Även enskilda forskare och lärare har ett ansvar som består i att aktivt bidra till den goda arbetsmiljön, den goda akademiska kulturen och att arbeta utifrån god forskningssed. Men detta interna arbete på lärosätet är inte tillräckligt för att säkerställa att det finns förutsättningar för akademisk frihet.

Även det allmänna har ett sådant ansvar. En alltför detaljerad och omfattande styrning av lärosätena, forskningen och utbildningen kan begränsa den akademiska friheten. Ett grundlagsskydd skulle kunna verka begränsande mot den politiska makten eftersom beslut inte kan fattas som åsidosätter grundlag. På så sätt fungerar grundlagen som ett konstitutionellt skydd mot maktmissbruk och alltför långtgående politiska ingrepp. Genom skyddet markeras att även regering och riksdag har ett ansvar att värna och främja den akademiska friheten.

Att uttryckligen skydda den akademiska friheten i grundlagen skulle också sända en tydlig signal till övriga delar av den offentliga förvaltningen om att principen utgör en central demokratisk princip som måste värnas. Offentliga myndigheter agerar inte enbart genom

att tillämpa lagar och andra författningar. Om den akademiska friheten ges en uttrycklig ställning i grundlagen som en grundläggande princip i ett demokratiskt samhälle, måste det offentliga beakta denna princip i hela sin verksamhet. Det gäller även i situationer som inte avser direkt lagtillämpning. Det offentliga har ett ansvar att upprätthålla demokratiska värden och verka för att demokratins idéer är vägledande inom samhällets alla områden.¹⁵⁷

Flera andra skäl för att akademisk frihet ska grundlagsskyddas har förts fram

När principbestämmelsen om den akademiska friheten infördes i högskolelagen förde regeringen fram att den akademiska friheten är ett kärnvärde i högskolans verksamhet och en grundförutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig och konstnärlig grund, samt för lärosätenas roll som självständig och kritiskt reflekterande samhällsaktör. Regeringen förde även fram att mot bakgrund av ett hårdare samhällsklimat och ett ökat behov av kunskap finns skäl att uppmärksamma den akademiska frihetens betydelse och vidta förebyggande åtgärder för att stärka skyddet. Regeringen förde också fram att det finns starka skäl för ett grundlagsskydd för den akademiska friheten, men att sådana ändringar kräver lång beredning och bred parlamentarisk förankring.¹⁵⁸ Sedan dess har flera grundlagsutredningar tillsatts men ingen av dem har haft frågan om akademisk frihet inskrivet i sina direktiv.¹⁵⁹

Aktörer inom högskolesektorn har också lyft behovet av att utreda ett grundlagsskydd för akademisk frihet. SUHF, SULF och SFS gjorde ett gemensamt uttalande 2023 för grundlagsskydd för högre utbildning och lärosätenas autonomi. Sedan dess har även KVA anslutit sig. Organisationerna förde fram att det inte är tillräckligt att det i lag framgår att lärosätena ska främja och värna akademisk frihet. Lärosätena kan inte ensamma garantera forskares och lärares möjlighet att fritt sprida kunskap. Regering och riksdag måste även tillförsäkra rätten för forskare och lärare att i media, i klassrummet

¹⁵⁷ 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen och Statskontoret (2019), s. 10.

¹⁵⁸ Prop. 2020/21:60, s. 129.

¹⁵⁹ Se till exempel dir. 2020:11, *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, dir. 2023:8, *Tilläggsdirektiv till 2020 års grundlagskommitté* (Ju 2020:04), dir. 2023:83, *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* och dir. 2024:92, *Tilläggsdirektiv till 2023 års fri- och rättighetskommitté* (Ju 2023:05).

och i det offentliga samtalet lyfta fram alla former av fakta och vetenskapligt förankrad kunskap. Denna rätt behöver värnas och skyddas genom grundlagen och regeringsformen bör kompletteras med en bestämmelse om att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas.¹⁶⁰ SUHF, SULF, SFS och Sveriges unga akademi gjorde därefter ett gemensamt inspel till utbildningsministern om att 2023 års fri- och rättighetskommitté även skulle utreda ett skydd av den akademiska friheten.¹⁶¹

Därefter har SUHF på nytt framhållit att ett grundlagstillägg skulle erbjuda skydd mot allvarliga och systemhotande angrepp på den akademiska friheten. Ett sådant skydd skulle sannolikt sällan användas, men fungera som en vägledande princip som ökar medvetenheten och skärper uppmärksamheten vad gäller vikten av att värna akademisk frihet. SUHF betonade också att ett grundlagsskydd för den akademiska friheten skulle göra att Sverige lever upp till EU:s rekommendationer och stärker sitt internationella anseende.¹⁶² I en rapport från 2024 argumenterar SULF m.fl. vidare för att den akademiska friheten ska grundlagsskyddas. Grundlagsskydd utgör en del av att se till att det finns lagar och regelverk som kan säkerställa och stärka den akademiska friheten.¹⁶³ Även SFS har på nytt fört fram argumenten i samband med 2024 års forsknings- och innovationspolitiska proposition.¹⁶⁴ SACO driver sedan 2025 frågan i sin verksamhet.¹⁶⁵

Frågan om behovet av ett grundlagsstadgande om fri forskning, akademisk frihet och en garanterad självständighet för lärosätena lyftes av professorn i förvaltningsrätt Lena Marcusson redan år 1999. Hon menade att det skulle markera betydelsen av att dessa värden måste beaktas i samband med de intresseavvägningar som all lagstiftning och rättstillämpning har att hantera.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) & Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), *Gemensamt uttalande för grundlagsskydd av högre utbildning och lärosätenas autonomi*, den 2 mars 2023. Se också Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), "Samverkansgrupp kring akademisk frihet".

¹⁶¹ Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) & Sveriges unga akademi (SUA), *Tilläggsdirektiv till grundlagsutredning om akademisk frihet*, den 4 december 2023.

¹⁶² Ekberg (2025), s. 85 och Ekberg (2024), s. 96–97.

¹⁶³ DM m.fl. (2024), s. 53–54.

¹⁶⁴ Sveriges förenade studentkårer (SFS). *Inspel till forskningspropositionen 2024*, dnr P2-11/2324, 2023-10-27.

¹⁶⁵ Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Sacokongressen biföll SULF-motion om akademisk frihet", Nyhet 13 november 2025.

¹⁶⁶ Marcusson (1999), s. 183.

10.4.2 Utred hur examensordningen ska förvaltas

Bedömning

Examensordningens fortsatta förvaltning bör utredas.

Skälen för bedömningen

Det finns anledning att se över hur examensordningen förvaltas för att stärka forskares och lärares akademiska frihet

De senaste decennierna har regeringen vidtagit flera åtgärder för att stärka lärosätenas självbestämmande. Utgångspunkten i de genomförda reformerna har varit att lärosätenas självständighet är en viktig principfråga och en förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning. För att lärosätena ska kunna fylla sin samhällsfunktion bör de så långt som möjligt stå fria från direkt statlig styrning och kunna gå dit det kritiska tänkandet och kunskapsutvecklingen leder.¹⁶⁷

I strävan efter ökad autonomi för lärosätena uppstår dock en spänning mellan principen om akademisk frihet och den nuvarande styrningen av utbildningarnas innehåll. Trots reformer som syftat till att minska den direkta statliga detaljstyrningen av högskolesektorn kvarstår examensordningen som ett centralt verktyg genom vilket regeringen utövar inflytande över utbildningarnas utformning. Detta väcker frågor om huruvida dagens ordning fullt ut harmoniserar med ambitionen att ge lärosätena det handlingsutrymme som anses nödvändigt för att främja kvalitet, kritiskt tänkande och kunskapsutveckling. Det är i detta sammanhang som behovet av vidare utredning av examensordningen aktualiseras.

Vi menar att nuvarande ordning att regeringen styr innehållet i högre utbildning genom examensordningen inte fullt är ut förenlig med värnandet av utbildningens frihet. Vi har i avsnitt 10.2.3 föreslagit att det ska införas en ny bestämmelse som sätter ramarna för framtagandet av förslag till beslut om ändringar i examensordningen. Därtill menar vi att det behöver utredas hur examensordningen ska förvaltas i syfte att ytterligare stärka forskares och lärares akademiska frihet. Ett minskat politiskt inflytande över innehållet i utbildningen ökar enskilda lärares frihet att forma utbildningsinnehållet. En sådan

¹⁶⁷ Prop. 2020/21:60, s. 130.

utredning ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag eftersom frågan berör regeringens styrning av lärosätena. Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter på högskoleområdet är direkt relaterad till lärosätenas organisationsform. Hur lärosätena ska styras och genom vilken organisationsform utreds för närvarande.¹⁶⁸

Examensordningens påverkan på den akademiska friheten

Friheten att undervisa, det vill säga rätten att själv välja innehåll och undervisningsmetoder samt att utveckla läroplaner och kursplaner inom de ramar som sätts av kollegiet, ingår i den akademiska frihetens kärna. Samtidigt fyller uttalade mål om vad en utbildning ska resultera i för kunskaper hos studenten flera funktioner. Det rör sig bland annat om förutsebarhet för studenterna om innebörden av en examen, samt möjliggörande av utvärdering och kvalitetskontroll. Det handlar också om ett sätt för staten att garantera att vissa utbildningar ges och att de uppfyller vissa rättsliga krav, till exempel inom ramen för Yrkeskvalifikationsdirektivet.¹⁶⁹ En viss styrning av utbildningens innehåll får alltså anses vara acceptabelt. Dels på grund av de skäl som redovisats ovan, dels på grund av att högre utbildning i Sverige bekostas av det allmänna. Därtill bygger den svenska förvaltningsmodellen på att regeringen styr sina myndigheter. Eftersom lärosätena är förvaltningsmyndigheter förutsätter det en viss nivå av statlig styrning.

Vi menar att viss styrning är legitim, men den måste vara så pass begränsad att principen om akademisk frihet fullt ut kan upprätthållas. Även om det i dag finns ett fungerande samarbete mellan regering och lärosätena vid revideringar av examensmålen, som vi beskriver i avsnitt 10.2.3, syftar den föreslagna utredningen till att säkra en ordning där den akademiska friheten inte kan begränsas av regeringen. Ett sätt att säkra den akademiska friheten och värna utbildningens frihet är att se över om regeringens makt att utfärda detaljerade föreskrifter om utbildningens innehåll ska begränsas.

Vi vill understryka att de utredningsdirektiv som föregår en eventuell utredning om examensordningens förvaltning måste innebära

¹⁶⁸ Dir. 2026:5.

¹⁶⁹ SOU 1992:1, s. 75; prop. 1992/93:1, s. 35; Högskoleverket (2001), s. 79; Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

ett uppdrag att ta fram en ny ordning som har syftet att stärka den akademiska friheten och lärosätenas autonomi.

Frågan om förvaltningen av examensordningen är komplicerad

Frågan om förvaltningen av examensordningen är inte bara komplicerad utifrån avvägningen om vad som utgör legitim styrning av statligt finansierad verksamhet som bedrivs i myndighetsform. En ändring av förvaltningen av examensordningen kan också få andra konsekvenser. Vi har under vårt arbete identifierat några av dessa. Syftet med att redogöra för dem inom ramen för vår utredning, trots att vi inte lägger fram ett förslag om ändring, är att de ska tas tillvara inför eventuella framtida utredningar.¹⁷⁰

En möjlighet är att låta lärosätena själva ansvara för innehållet i examensmålen. En konsekvens av det är ökad autonomi för lärosätena och till följd av det sannolikt även ökad autonomi för enskilda forskare och lärare.¹⁷¹ Däremot kan en sådan ordning troligen leda till större skillnader nationellt mellan utbildningar. Det kan främja regionalt anpassade utbildningar samt möjliggöra specialisering. Studenterna kan i sin tur få en mer specialiserad profil på sin utbildning. Samtidigt kan det leda till svårigheter för studenter att byta lärosäte eller återuppta studier på ett annat lärosäte om utbildningarna skiljer sig mycket åt. Även kvalitetsuppföljningen kan bli svårare att genomföra eftersom dessa kommer att behöva utgå från lärosätenas egna examensmål i stället för regeringens mål.

Ett alternativ till att ge lärosätena ansvar för examensmålen är att ge en myndighet i uppgift att ta fram nationella mål. Risken med alltför olika utbildningar försvinner då. Samtidigt kvarstår en betydande makt för regeringen att indirekt styra examensmålen.

¹⁷⁰ För ytterligare diskussion om potentiella effekter, se även Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021), s. 48 f.

¹⁷¹ Det är dock inte per automatik så att stark institutionell autonomi innebär stark individuell akademisk frihet. Se avsnitt 4.4.1.

10.4.3 Utred högskolestyrelsernas sammansättning och utnämning samt anställning av rektor

Bedömning

Sammansättningen och utnämningen av ledamöter i högskolornas styrelser samt anställning av rektor bör utredas. Det bör vidare utredas om regleringen kring styrelse, rektor och övrig organisation ska lyftas från förordning till lag eller grundlag.

Skälen för bedömningen

Utnämning av styrelseledamöter och rektor samt styrelsens sammansättning påverkar förutsättningarna för akademisk frihet

Frågan om sammansättning och utnämning av högskolestyrelser är nära kopplad till institutionell autonomi, som är en av förutsättningarna för att kunna utöva akademisk frihet. Det är en begränsning av forskares och lärares akademiska frihet att rätten till självstyre är relativt svag i Sverige. Vi har därför övervägt att lämna förslag på hur sammansättning av styrelser och utnämning av ledamöter och rektor bör justeras för att stärka den akademiska friheten. Det gäller även om regleringen kring styrelse, rektor och övrig organisation ska lyftas från förordning till lag eller grundlag för att ytterligare stärka oberoendet från regeringen. Inom ramen för vår utredning har det dock inte funnits utrymme att utreda dessa frågor mer ingående. Vi hänvisar därför till den utredning som tillsattes i januari 2026, *Utredningen om en mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor* (dir. 2026:5). Utredningen ska analysera för- och nackdelar med nuvarande organisationsform, lämna förslag på en alternativ organisationsform för statliga lärosäten och på förändringar som kan genomföras för att öka ändamålsenligheten inom ramen för dagens myndighetsform. Vid förändringar inom ramen för dagens myndighetsform ska utredaren vid behov föreslå förändringar avseende förfarandet vid anställning av rektorer och förordnande av styrelseledamöter.¹⁷²

Nedan utvecklar vi på vilket sätt nuvarande förfarande begränsar förutsättningarna för akademisk frihet. Vi ger också exempel på andra

¹⁷² Dir. 2026:5.

sätt att reglera lärosätenas organisation. Syftet är att bidra med underlag för fortsatt utredning.

Som vi beskrivit i avsnitt 4.4.2 är universitet och högskolor styrelsemyndigheter. Rektor anställs av regeringen efter förslag från styrelsen. Åtta av styrelsens ledamöter utses också av regeringen, efter nominering av två nomineringspersoner. Tre ledamöter utses av lärare och tre av studenter. En majoritet av styrelseledamöterna är alltså externa och utses av regeringen. Som vi redogör för i avsnitt 6.3.3 är det i europeisk jämförelse ungefär lika vanligt att ha en majoritet externa ledamöter som att inte ha det. I 7 system är det lärosätena själva som utser de externa ledamöterna. I 24 av 31 system utses och anställs rektor i en lärosätesintern process. I 11 av 31 system, inklusive Sverige, behöver rektors förordnande godkännas av en extern part såsom regering eller president.¹⁷³

En förutsättning för akademisk frihet är att lärosätena har institutionell autonomi. Att en majoritet av ledamöterna i lärosätesstyrelserna, inklusive ordförande och rektor, utses av regeringen innebär en begränsning av lärosätenas autonomi. Det kan framstå som motsägelsefullt att de personer och organ som ska skydda den akademiska friheten samtidigt är beroende av den makt från vilken friheten ibland behöver skyddas.¹⁷⁴

Nuvarande sammansättning av styrelseledamöter försvagar kollegialiteten

SUHF föreslår att den akademiska friheten kan stärkas genom att öka lärosätenas inflytande över hur ledamöter utses.¹⁷⁵ Det är oklart om SUHF menar att kollegiet ska utse (interna) ledamöter eller om det (även) avser de externa ledamöterna. Vi menar att en ökning av antalet kollegialt utsedda ledamöter från det egna lärosätet stärker den akademiska friheten genom att öka forskares och lärares möjligheter att utöva inflytande i lärosätets högsta beslutande organ. Det är viktigt för legitimiteten i styrningen att verksamheten har ett starkt inflytande över sina beslut och att kollegialitet ges ett tydligt genomslag i styrelsearbetet. En myndighet med kollegialt utsedda styrelseledamöter i majoritet är Vetenskapsrådet. Av lagen (2000:662) om

¹⁷³ Bennetot Pruvot m.fl. (2023), s. 20, 27–28.

¹⁷⁴ Nilsson & Refors Legge (kollegial granskning augusti 2026).

¹⁷⁵ Ekberg (2024), s. 98–99.

Vetenskapsrådet framgår att fler än hälften av ledamöterna i styrelsen ska utses av elektorater som utses vid de universitet och högskolor som regeringen bestämmer.¹⁷⁶

Det finns en farhåga att beslutsprocesser blir mer utdragna och komplicerade om antalet kollegialt utsedda ledamöter ökar. Vi redogör för kollegialitetens baksidor bland annat i avsnitt 3.5. Externa ledamöter kan också bidra med viktiga perspektiv. De har ofta erfarenhet av strategiskt arbete och kan tillföra ett mer övergripande synsätt. De kan även, i vissa fall, bidra till mer balanserade bedömningar genom att stå på ett visst avstånd från interna motsättningar och traditioner. Även fortsatt har alltså externa ledamöter en viktig roll i lärosätenas styrelser.

En organisation reglerad i lag och grundlag skapar större oberoende gentemot regeringen

Ett sätt att stärka lärosätenas autonomi som förts fram av Mats Melin¹⁷⁷ är att lyfta reglering från förordning till lag, och från lag till grundlag. På så sätt hindrar riksdagen regeringen från att styra lärosätena genom den så kallade restkompetensen. Till exempel kan man låta vissa grundläggande delar av vad självstyrelse för lärosäten innebär stå i grundlagen. Det kan gälla lärosätenas ledning och styrning, exempelvis hur lärosätenas styrelser ska vara sammansatta och att rektor utses av styrelsen. I den mån regleringen inte finns i regeringsformen bör högskolelagen innehålla grundläggande regler om självstyrets närmare utformning, styrelsens sammansättning, hur rektor utses och liknande.¹⁷⁸

En jämförelse kan göras med de reformer som nu genomförs för domstolarnas ökade oberoende. Genom *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (prop. 2024/25:165) införs nya bestämmelser i regeringsformen som anger att det för administrationen av de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna ska finnas en särskild förvaltningsmyndighet som leds av en styrelse. En majoritet av ledamöterna i styrelsen ska vara eller ha varit ordinarie domare. Förvaltningsmyndighetens chef ska anställas av styrelsen. Förankringen i grundlag syftar till att skapa ett formellt och långsik-

¹⁷⁶ 2 § lag (2000:662) om Vetenskapsrådet.

¹⁷⁷ F.d. ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen.

¹⁷⁸ Se Melin (2026), s. 122.

tigt skydd för en mer självständig central domstolsadministration. Att den ska ledas av en styrelse där majoriteten av ledamöterna är eller har varit ordinarie domare bedöms värna domstolarnas oberoende. Att förvaltningsmyndighetens chef ska väljas av styrelsen, i stället för av regeringen, syftar till att skapa ett oberoende gentemot regeringen. Alla andra grundläggande regler som rör domstolsadministrationens uppdrag och ledning ska meddelas i lag. Syftet med det är att ge den nya centrala domstolsadministrationen en mer självständig ställning i förhållande till regeringen än nuvarande ordning.¹⁷⁹ Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.¹⁸⁰

Vissa myndighetschefer utses och anställs av styrelsen i stället för regeringen vilket skapar större avstånd till regeringen

Nuvarande ordning är att rektor anställs genom beslut av regeringen för högst sex år efter förslag av styrelsen för lärosätet.¹⁸¹ Detta är en svaghet avseende lärosätenas institutionella autonomi. Ett sätt att stärka den institutionella autonomin kan vara att rektor i stället utses och anställs av styrelsen.¹⁸² Det finns flera exempel på aktörer inom offentlig sektor där regeringen inte direkt utser myndighetschefen. Gemensamt för dessa myndigheter är att de ska ha ett större oberoende gentemot regeringen. Den föreslagna ändringen i syfte att stärka domstolarnas oberoende som vi redogör för ovan är ett exempel. Ett annat är Institutet för mänskliga rättigheter som har ett förfarande där direktören anställs av styrelsen.¹⁸³ Institutets styrelseledamöter utses av regeringen men regeringen utser alltså inte vem av dem som ska vara chef för myndigheten. Institutet har också undantag från myndighetsförordningen avseende bland annat styrelsens sammansättning.¹⁸⁴ Även Arbetsgivarverket har en annan ordning. Av myndighetens instruktion framgår att generaldirektören är myndighetschef och anställs av styrelsen.¹⁸⁵ Ytterligare ett exempel

¹⁷⁹ Prop. 2024/25:165, s. 64–70.

¹⁸⁰ Prop. 2024/25:165, s. 2.

¹⁸¹ 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100). Anställningen får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år.

¹⁸² Det föreslogs till exempel i betänkandet som följde upp 1993 års högskolereform. SOU 1996:21, s. 122.

¹⁸³ 2 § förordning (2021:1198) med instruktion för Institutet för mänskliga rättigheter.

¹⁸⁴ Undantagen gäller bland annat 10, 22 och 23 §§ myndighetsförordningen (2007:515) rörande styrelsens sammansättning och anställningar och uppdrag.

¹⁸⁵ 13 § förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

är de allmänna pensionsfonderna där styrelsen utses av regeringen, men styrelsen sedan utser en verkställande direktör. Den verkställande direktören är inte del av styrelsen och alltså inte utsedd av regeringen.¹⁸⁶

Andra sätt att stärka styrelsens självständighet gentemot regeringen

Ytterligare ett sätt att öka lärosätenas självständighet gentemot regeringen är att binda regeringen vid de förslag på nomineringar som inkommer från lärosätenas nomineringspersoner på styrelseledamöter.

I nämnda prop. 2024/25:165 föreslår regeringen att det i lag ska slås fast att regeringen som ordinarie domare endast får utnämna en person som Domarnämnden har föreslagit för anställningen. Regeringen framhåller vidare att även om den nuvarande ordningen hittills har fungerat väl, ger den utrymme för en regering som vill stärka sin kontroll över domstolsväsendet att frångå Domarnämndens förslag. Som skäl för det anges exempelvis att regeringen kan vilja utnämna domare som är lojala mot en regerings politiska inriktning och därigenom försöka påverka den dömande verksamheten genom mer politiskt präglade tillsättningar. Regeringen ser därför behov av att säkerställa att utnämningsförfarandet även fortsättningsvis hanteras på ett objektivt, sakligt och transparent sätt samt att ingen otillbörlig politisk hänsyn tas vid beslutsfattandet.¹⁸⁷

På liknande vis ser vi ett behov av att säkerställa oberoende från politiska påtryckningar när det gäller att utse rektor och externa ledamöter i styrelserna. Oberoende och starka lärosäten är en förutsättning för en välfungerande demokrati. Dagens regelverk hindrar inte att en regering som vill stärka sin kontroll över lärosätena frångår lärosätesstyrelsens förslag på rektor. En sådan regering kan till exempel vilja ha rektorer som prioriterar regeringens politik framför de akademiska kärnvärdena.

¹⁸⁶ Se 3 kap. 1–2 och 9 §§ lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

¹⁸⁷ Prop. 2024/25:165, s. 76.

11 Konsekvenser av förslagen

I enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474), förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och uppdrag i utredningens direktiv (dir. 2025:42) redovisar vi i detta kapitel analyser av konsekvenserna för våra förslag.

Utöver de konsekvensanalyser som ska göras enligt förordningen om konsekvensutredningar ska vi enligt våra direktiv särskilt redogöra för konsekvenserna av förslagen för forskare och lärare och för enskildas rättigheter samt för universitet och högskolor, särskilt vad gäller den administrativa bördan. Vi ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i vårt arbete. Vi ska också så långt möjligt redovisa könsbaserad statistik och lyfta fram om relevanta områden saknar statistik eller om statistiken inte är könsbaserad.

I vårt arbete har vi för vissa förslag använt Statskontorets AI-assistent Konsekvenshjälpen¹ som ett bollplank för att inledningsvis fundera över möjliga relevanta aspekter att beakta inom ett område. Det gäller särskilt i analyserna av konsekvenserna ur ett jämställdhetsperspektiv.

Vi redovisar enbart konsekvenser för de aktörer och områden som vi bedömer är relevanta att beakta för respektive förslag.

11.1 Övergripande konsekvenser av förslagen

I enlighet med direktiven är syftet med våra samlade förslag och bedömningar att stärka skyddet av forskares och lärares akademiska frihet och stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet. Våra förslag består dels av ändringar i nuvarande regelverk, dels av förslag på olika stödinsatser för att öka kunskapen om akademisk frihet och gällande regelverk i syfte att

¹ Statskontoret, ”Konsekvenshjälpen”.

främja en kultur som värnar akademisk frihet. Vi ger också förslag på utredningar som vi bedömer är avgörande för att ytterligare skydda och stärka lärares akademiska frihet, men som inte ryms inom ramen för vårt uppdrag.

Högskolesektorn är en av de största statliga verksamheterna sett till antalet anställda med över 400 000 studenter på grund- och avancerad nivå och personal på närmare 70 000 personer. Den sammanlagda kostnaden för högskolesektorn var drygt 113 miljarder kronor år 2025. Då inkluderas utöver lärosätenas kostnader (drygt 96 miljarder kronor) även studiemedel och anslag till centrala myndigheter.² Att Sverige värnar demokratiska principer och stärker den akademiska friheten kan ses som en konkurrensfördel i en osäker tid. Med stärkt akademisk frihet för forskare och lärare skapas förutsättningar för att Sverige ska vara ett attraktivt land för forskning och innovation. Därigenom kan svensk högre utbildning och forskning stärkas, vilket ytterst bidrar till samhällets utveckling och välfärd.

11.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

Förslaget att tydliggöra att principen för akademisk frihet ska gälla för högskolans verksamhet och införandet av principer för utbildningens frihet i högskolelagen

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 4.3.3 och 10.2.1. Genom den föreslagna ändringen förtydligas att akademisk frihet är något som även aktörer utanför högskolans verksamhet har att ta hänsyn till i samverkan med lärosäten, forskare och lärare. Genom att införa utbildningens principer förtydligas vad som gäller avseende akademisk frihet i högskolans utbildningsverksamhet. Det kan få effekter på lärarens upplevda akademiska frihet. Om ingen ändring görs är det fortfarande otydligt att det är ett gemensamt ansvar för lärosätena och aktörer utanför att främja och värna akademisk frihet i högskolans verksamhet.

Ett alternativ är att ändra ordalydelsen i 1 kap. 6 § högskolelagen första stycket så att det där framgår att högskolans verksamhet avser både forskning och utbildning. Det hade förtydligat bestämmelsens tillämpningsområde, men hade inte tydliggjort vad det i praktiken

² Antalet personer motsvarar närmare 56 000 heltidsekvivalenter, se Universitetskanslers-ämbetet (2026a), s. 14, 98, 116.

innebär att det ska råda akademisk frihet inom utbildningsverksamheten.

Förslaget att införa krav på att vissa beslut som rör utbildning och forskning ska fattas av en grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 4.6 och 10.2.2. Om ingen förändring sker innebär det att nuvarande ordning kvarstår med en möjlig försvagning av kollegialitet i beslutsfattande och den akademiska friheten.

Vi har övervägt att införa ett krav som innebär att styrelsen inte ska kunna göra undantag från kravet att en majoritet av dem som fattar vissa beslut ska vara vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta. Vi har även övervägt att skriva fram att gruppen av forskare och lärare ska utses kollegialt. Här behöver det göras en avvägning mellan stärkt kollegialitet och lärosätenas autonomi i fråga om att besluta om sin interna organisation. Vi har landat i att skärpningen i fråga om att en grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut får anses vara tillräcklig.

Förslaget att införa krav på att forskare och lärare ska delta i framtagandet av förslag till beslut om ändringar av examensordningen

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 4.3.3 och 10.2.3. Om nuvarande ordning kvarstår är det fortsatt öppet för regeringen att ändra i examensordningen utan att beakta relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Det kan påverka den akademiska friheten negativt.

Ett alternativ är att uppmana till en ordning som ligger i linje med vårt förslag, men som inte regleras i lag. Eftersom våra förslag syftar till att framtidssäkra vissa processer mot eventuella inskränkningar bedömer vi dock att det är mer ändamålsenligt att reglera ordningen i lag.

Förslaget att införa en ny grund för disciplinära åtgärder mot studenter

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 4.2.1 och 10.2.4. Om ingen förändring sker innebär det i korthet att nuvarande ordning kvarstår och att vissa beteenden från studenter inte kan tas om hand effektivt i systemet för disciplinära åtgärder.

Vi har övervägt att lämna förslag om att ta bort hänvisningen till diskrimineringslagen men kommit till slutsatsen att det inte är lämpligt. Det främsta skälet är att det kan vara problematiskt att tillämpa en sådan bestämmelse eftersom det kan uppstå oklarheter om vad som ska avses med trakasserier. Diskrimineringslagen är den huvudsakliga lagen på området och därför kommer rättstillämparen sannolikt att söka ledning där för att fylla ut begreppet. Även om hänvisningen till lagen tas bort ur högskoleförordningen finns det alltså en risk att den önskade effekten uteblir av att utöka vilka beteenden som kan leda till disciplinära åtgärder. Därför föreslår vi en ny grund för disciplinära åtgärder.

Förslaget att akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 10.2.5. Om ingen ändring införs kommer principen om akademisk frihet fortsatt riskera att inte bli tillräckligt genomlyst vid konsekvensanalyser av beslut. Vi menar att det ytterst kan få konsekvenser för demokratin och rättsstaten eftersom akademisk frihet har så nära kopplingar till grundläggande fri- och rättigheter.

Vi har övervägt att inte föreslå en ändring och enbart uppmana till att i högre grad beakta akademisk frihet vid beredningen av beslutsunderlag, så som i kommittédirektiv. Vi bedömer dock att det inte kommer få samma effekt som en faktisk förordningsändring. Dels eftersom vår utredning inte når samtliga som bereder beslut med påverkan på den akademiska friheten, dels eftersom en sådan engångsuppmaning inte är bestående över tid. Det kan i sin tur leda till försämrad kvalitet i regeringens beslutsunderlag och att framtida reformer avsiktligt eller oavsiktligt inskränker den akademiska friheten.

Förslaget att universitet och högskolor bör ansvara för en nationell stödfunktion för akademisk frihet

Problemformuleringen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i kapitel 4 och 10.3.1. Utevaron av en stödfunktion innebär att kunskapen om hur utmaningar i förhållande till den akademiska friheten kan motverkas är ojämnt fördelad såväl inom som mellan lärosätena.

Vi har övervägt att föreslå att uppdraget att inrätta stödfunktionen skulle ges till en myndighet, alternativt som ett riktat uppdrag till ett eller flera lärosäten. Vi bedömer dock att lärosätena själva bör ansvara för att inrätta och förvalta en stödfunktion för akademisk frihet, eftersom de enligt lag har ansvar för att främja och värna akademisk frihet. Det stärker lärosätenas autonomi och skapar förutsättningar för ett mer träffsäkert och tillgängligt stöd. En sådan stödfunktion ses också som en viktig principiell markering för lärosätenas självständighet och bidrar till att upprätthålla förtroendet för deras ansvar att värna och främja den akademiska friheten.

Förslaget att ett lärosäte ska tillhandahålla en utbildning om akademisk frihet för offentliganställda

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 4.8 och 10.3.2. Om en utbildning om akademisk frihet riktad till offentliganställda inte tas fram kommer det även fortsättningsvis att finnas sämre förutsättningar för tjänstemän att beakta akademisk frihet vid samverkan med forskare, lärare och lärosäten. Därmed kan beslut omedvetet inskränka den akademiska friheten.

Ett alternativ är att regeringen ger Statskontoret eller MR-forum vid Uppsala universitet uppdraget, i stället för en bred utlysning till alla universitet och högskolor. Genom ett sådant direkt riktat uppdrag riskerar man dock att gå miste om kompetens och erfarenheter som finns vid andra lärosäten.

Förslaget att UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Problembeskrivningen och konsekvenserna av nuvarande ordning finns i avsnitt 4.6.2 och 10.3.3. Om det inte tas fram nationell statistik om postdoktorer som finansieras med stipendier kommer det även fortsättningsvis att vara okänt hur utbrett fenomenet är. Det kommer även vara okänt om det är vanligare att kvinnor eller män har denna typ av finansiering.

Vi har inte övervägt några alternativa lösningar. UKÄ är ansvarig statistikmyndighet på området och är därför naturlig uppdragstagare.

11.3 Konsekvenser för universitet och högskolor

Akademisk frihet för högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Att det tydliggörs att principen om att värna och främja akademisk frihet gäller för högskolans verksamhet markerar att principen är något som även aktörer utanför högskolans verksamhet har att ta hänsyn till. Vi bedömer att det framför allt är en principiellt viktig markering i relationen till omvärlden att akademisk frihet ska respekteras i exempelvis samverkan och vid styrning av högskolan.

Principerna om utbildningens frihet ska även fortsatt gälla inom de rättsliga ramarna och vetenskapliga normerna. I det avseendet innebär förslaget inte någon ändring. Däremot bedömer vi att den föreslagna ändringen i högskolelagen kan tydliggöra universitetens och högskolornas handlingsutrymme eftersom det framgår att även utbildning omfattas av akademisk frihet. Det kan ge upphov till klargörande om vilka ramar utbildningens frihet kan och ska utövas inom i förhållande till regeringens styrning, eller samverkan med olika aktörer.

Enligt förarbetena till den nu gällande 1 kap. 6 § högskolelagen har lärosätena ett ansvar för att genomföra principbestämmelsen om akademisk frihet. Vår uppfattning är att lärosätena redan arbetar utifrån de föreslagna principerna om utbildningens frihet. Lärosätena kan dock behöva se över sina interna styrdokument för att säkerställa att de överensstämmer med de nya principerna. Det kan medföra visst administrativt arbete. Vi bedömer dock att den eventuellt ökade in-

satsen är rimlig och vägs upp av förslagets positiva inverkan på akademisk frihet.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Vi bedömer att den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen om krav på att vissa beslut ska fattas av en grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare får olika konsekvenser beroende på hur beslutfattandet är organiserat på ett lärosäte. För lärosäten med enbart beredande kollegiala organ och beslutsfattande i linjen innebär det krav på omorganisation. För lärosäten med kollegialt beslutsfattande blir organisationsförändringarna mindre. Samtliga lärosäten kommer dock behöva göra om arbetsordningar och besluts- och delegationsordningar, bland annat för att förtydliga beslutsmandat. Det behöver vara tydligt vilka frågor som kräver kollegiala beslut, vilka frågor som kräver beslut av akademiska ledare efter kollegial beredning och vilka frågor som kräver beslut av chefer i förvaltningen.

Kollegiala besluts- och beredningsformer kräver reglering, organisation och ledning. Därför behöver chefer i hela organisationen ha kunskap om och få kontinuerlig träning i dess innebörd. Lärosätetsledningarna behöver således prioritera utbildning av chefer inom såväl den akademiska organisationen som i förvaltningsorganisationen på alla nivåer. Att öka förståelsen för kollegiala beslutsprocesser kan kräva ökad administration i form av utbildningsinsatser. Vår bedömning är att en eventuellt ökad administration vägs upp av att vårt förslag tydligt stärker forskares och lärares akademiska frihet. Dessutom menar vi att det skapar förutsättningar för ökad kvalitet i beslut som rör utbildning och forskning. Eventuella merkostnader på grund av den föreslagna ändringen ska finansieras inom ramen för lärosätets anslag.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Genom den föreslagna regeln skapas förutsättningar för att examensmål är vetenskapligt eller konstnärligt förankrade. Eftersom det är rådande praxis att forskare och lärare är delaktiga i arbetet är vår

bedömning att den föreslagna ändringen inte kommer att påverka lärosätena i form av ökad administration eller liknande.

Ny grund för disciplinåtgärd

Vi bedömer att lärosätena kan få en något ökad administration till följd av förslaget. Den mest påtagliga konsekvensen är ansvaret att följa upp och säkerställa att det finns förutsättningar för de anställda att tillämpa den nya regeln. Det kan innebära behov av utbildningsinsatser. Nya diariieföringsrutiner kan behöva införas för att möjliggöra uppföljning av omfattningen av den nya grunden för disciplinåtgärder. Den ökade administrationen bedömer vi är motiverad med hänsyn till den fördel som bestämmelsen är tänkt att innebära för skyddet av den akademiska friheten för forskare och lärare och andra verksamma vid lärosätena.

Vi bedömer att förslaget kan leda till en viss, men begränsad, ökning av antalet ärenden som disciplinnämnderna behöver pröva. Den bedömningen görs mot bakgrund av att den absoluta merparten av disciplinärenden i dagsläget rör fusk och otillåtna hjälpmedel. Problemet med hot, hat och trakasserier som inte redan omhändertas av övriga grunder för disciplinära åtgärder bedöms vara begränsat till några få, om än principiellt viktiga ärenden.

Inledningsvis kan disciplinnämnderna behöva genomföra vissa utbildningsinsatser avseende den nya grunden. Detta bedöms dock vara av marginell betydelse arbetsmässigt, eftersom det ingår i varje beslutsfattares uppdrag att hålla sig uppdaterad om förändringar i lagstiftningen.

Akademisk frihet i konsekvensutredningar

Vi bedömer att förslaget innebär positiva konsekvenser för lärosätena eftersom eventuella inskränkningar i den akademiska friheten kommer att behöva redogöras för innan förslag eller beslut genomförs som berör sektorn.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Lärosätena samarbetar i dag i hög grad och samordning sker inom angelägna områden där SUHF erbjuder en gemensam arena för diskussioner och åtgärder. Vilka resurser som lärosätena behöver avsätta beror på hur lärosätena önskar organisera den nationella stödfunktionen. För ett framgångsrikt arbete bedömer vi att det är viktigt att lärosätesledningarna tydligt pekar på vikten av nämnda stödfunktion.

Vi bedömer att stödfunktionen kan komma att innebära ökad administration, exempelvis i samband med att kurser eller workshoppar ska planeras, utvecklas och anordnas, och stödmaterial tas fram. Sammantaget bedömer vi att den administration som tillkommer i hög grad vägs upp av de tänkta fördelarna när det gäller att stärka forskares och lärares akademiska frihet.

Utbildning om akademisk frihet

Vi bedömer att förslaget inte innebär ökade kostnader för universitet och högskolor eftersom regeringen ger uppdrag med medföljande resurser till ett lärosäte som angett att den vill anordna utbildningen.

UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Förslaget innebär att lärosätena kommer att behöva inventera och förse UKÄ med uppgifter om hur många stipendiefinansierade postdoktorer de har. Detta kan antas utgöra en administrativ kostnad för lärosätet beroende på hur lättillgänglig informationen är. Eftersom vissa stipendier inte går via lärosätet utan direkt från finansiär till den enskilda stipendiemottagaren kan uppgifterna saknas i lärosätenas centrala administrativa system. Det innebär att det kan krävas insamling på institutionsnivå. Samtidigt behöver alla lärosäten ha kontroll över vilka personer som vistas i deras lokaler och har tillträde till olika it-system och liknande. Informationen om antalet postdoktorer som saknar anställning och finansieras helt med stipendier bör således finnas tillgänglig och bedöms därmed vara en rimlig arbets-

insats att sammanställa. Vi bedömer att effekterna av förslaget överväger de negativa följderna sett till lärosätenas ökade administration.

11.4 Konsekvenser för forskare och lärare

Akademisk frihet *för* högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Att akademisk frihet ska gälla för högskolans verksamhet är en principiellt viktig markering som betonar vikten av att värna forskares och lärares akademiska frihet.

Vi bedömer att införandet av principer om utbildningens frihet kan innebära ett stöd för forskare och lärare i och med att det blir tydligare vad som avses med akademisk frihet och mer specifikt utbildningens frihet. I praktiken bedömer vi att forskare och lärare inte kommer att påverkas i det dagliga arbetet. Däremot kan principerna om utbildningens frihet uppfattas som ett stöd i de fall regeringen eller andra aktörer önskar styra utbildningens innehåll, upplägg eller genomförande genom att forskare och lärare kan hänvisa till bestämmelser i lag. Om principer för utbildningens frihet uttryckligen anges i lag medför detta ett ytterligare skydd som främjar forskares, lärares och studenters möjligheter att fritt söka och sprida kunskap.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Vårt förslag kan innebära att fler forskare och lärare involveras i beslutsprocesser och därmed behöver avsätta tid för det. Ändringarna kan därmed komma att kräva ökade resurser i de fall existerande processer inte säkerställer medverkan av en majoritet av forskare och lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens i grupperna. Fler forskare och lärare kan då behöva involveras i beslutsfattandet.

Tid behöver också avsättas för utbildningsinsatser. Vi bedömer att kollegialitet är en kärnuppgift för forskare och lärare. Kollegialitet innebär ett ansvar för att bidra till att de kollegiala processerna i systemet fungerar. Det inkluderar att delta i det egna lärosätets kollegiala arbete. Vi bedömer att den föreslagna ändringen skapar förut-

sättningar för ökad kvalitet i beslutsprocessen i frågor rörande forskning och utbildning.

Vi bedömer att vårt förslag inte får några konsekvenser i förhållande till arbetsrätten.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Eftersom det är rådande praxis att forskare och lärare är delaktiga i arbetet är vår bedömning att den föreslagna ändringen inte kommer att påverka forskare och lärare i form av ökad administration eller liknande.

Ny grund för disciplinåtgärd

Förslaget innebär att fler ageranden från studenter kan bli föremål för disciplinära åtgärder. Det innebär ett utökat skydd gentemot forskare, lärare och andra verksamma vid lärosätet mot otillåten påverkan. Regler om otillåten påverkan markerar vad som är oacceptabelt beteende. Vi bedömer att det kan behövas utbildningsinsatser för personal vid lärosätet om den nya grunden, vad den innebär och vilka ageranden från studenter som bedöms som otillåten påverkan.

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

När krav ställs på utredningar att analysera huruvida ett förslag påverkar forskares och lärares akademiska frihet minskar risken för att beslut fattas som i onödan begränsar denna frihet. Politisk styrning och finansieringsbeslut kan riskera att i alltför hög grad påverka forskningens och utbildningens inriktning. Kravet på konsekvensanalys kan fungera som en broms och därmed innebära ökad akademisk frihet för forskare och lärare.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Det huvudsakliga syftet med stödfunktionen är att stärka stödet för forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet. Vår bedömning är att det kan ske bland annat genom en allmän kunskaps-höjning och konkreta insatser i form av riktade utbildningar och stödmaterial till såväl chefer och ledare som anställda och andra verk-samma vid lärosätena. Eftersom stödfunktionen är tänkt att samordna samtliga lärosätens resurser kan det gagna forskare och lärare vid mindre lärosäten som saknar vissa typer av stöd. Därigenom kan vissa skillnader utjämnas i fråga om det stöd som erbjuds.

Utbildning om akademisk frihet

Förslaget innebär att offentliga aktörer ska lära sig om den verksam-het som forskare och lärare verkar inom och ta hänsyn till denna. Förhoppningen är att det i förlängningen kommer att innebära färre beslut som påverkar forskares och lärares akademiska frihet negativt. Detta innebär att konsekvenserna av förslaget för forskare och lärare i huvudsak är indirekta.

Vissa forskare och lärare kan komma att delta i utbildningen som utbildare. Omfattningen bedöms inte vara omfattande och kostna-derna täcks genom särskilt tilldelade medel.

UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Vi bedömer att förslaget inte kommer att påverka forskare och lärare. Uppgifterna om vilka postdoktorer som finansieras med stipendier som är verksamma vid ett lärosäte sammanställs av administrativ personal. De chefer eller andra ledare som tar emot postdoktorerna vid sina respektive institutioner eller forskargrupper behöver till-handahålla informationen. Vår bedömning är att det inte kommer att bli en omfattande uppgift på den nivån.

11.5 Konsekvenser för studenter

Akademisk frihet för högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Den föreslagna ändringen innehåller en princip om att studenternas frihet att lära ska värnas. Det understryker att även studenter omfattas av akademisk frihet. Samtidigt tydliggörs vad den akademiska friheten innebär för studenter. Vi bedömer att det inte kommer att påverka studenter i vardagen. Däremot kan det vara ett stöd om studenter upplever att deras akademiska frihet inskränkts eftersom bestämmelsen tydliggör vad som avses med akademisk frihet för studenter.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Vi bedömer att vårt förslag inte innebär några direkta konsekvenser för studenter. Studenternas rätt att vara representerade med minst tre ledamöter vid de beslut som avses i 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen påverkas inte av vår föreslagna ändring. Syftet med förslaget är bland annat att skapa förutsättningar för hög kvalitet i forskning och utbildning. Det påverkar indirekt studenter som har rätt till utbildning av hög kvalitet.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Vår bedömning är att kvaliteten i nya och reviderade examensmål stärks med den föreslagna ändringen. Det påverkar indirekt studenter som har rätt till utbildning av hög kvalitet.

Ny grund för disciplinåtgärd

Förslaget på den nya bestämmelsen innebär att fler ageranden från studenter kan bli föremål för disciplinära åtgärder. Om begreppet "otillåten påverkan" är otydligt finns en risk att det kan tolkas olika. Om gränsen mellan legitim påverkan, till exempel att argumentera, och otillåten påverkan är otydlig kan det leda till att studenter blir

mer försiktiga. Rädslan för disciplinära åtgärder kan minska viljan att delta i seminarier eller andra sammanhang. Det har därför varit angeläget för oss att beakta studenternas rättssäkerhet genom att tydligt ange tillämpningsområdet i motiveringen (se avsnitt 10.2.4).

Studenterna ges vidare möjlighet till prövning i disciplinnämnden och därefter i förvaltningsrätten. Prövningen i nämnden säkerställer en rättvis bedömning som baseras på saklighet och opartiskhet och inte på godtycke utan underlag. Vi bedömer att det kan komma att krävas ytterligare utbildningsinsatser för studenterna. Det kan i sin tur påverka forskare och lärare som ska informera studenterna om regelverket (se ovan).

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Inskränkningar i forskares och lärares akademiska frihet påverkar kvaliteten och bredden i den utbildning som studenter erbjuds. Eftersom förslaget avser att förbättra situationen för forskare och lärare är vår bedömning att det kan få positiva följd effekter för studenterna. Om konsekvenser för akademisk frihet systematiskt analyseras i konsekvensutredningarna, skapas ett skydd mot reglering som indirekt kan försämra utbildningens kvalitet.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Stödfunktionen ska kunna erbjuda stöd till alla verksamma vid lärosätena. Även studenter omfattas av lärosätenas arbetsmiljöansvar. Vår bedömning är att stödfunktionens arbete kan leda till att det blir tydligare för studenter vad som avses med akademisk frihet och vad det innebär för dem. Stödfunktionen kan ta fram underlag för utbildning av studenter i akademisk frihet. Det kan stärka studenternas förståelse för akademisk frihet och därmed främja ett öppet och ömsesidigt respektfullt samtalsklimat mellan lärare och studenter.

Utbildning om akademisk frihet

Likt konsekvenserna för forskare och lärare bedömer vi att förslaget i första hand påverkar studenter indirekt. En utbildning för offentliganställda kan få positiva konsekvenser för studenter som skriver uppsats i samverkan med offentliga aktörer som kommuner eller regioner. Aktörerna får ökad förståelse för innebörden av akademisk frihet. Inskränkningar i forskares och lärares akademiska frihet påverkar kvaliteten och bredden i den utbildning som studenter erbjuds. Eftersom förslaget avser att förbättra situationen för forskare och lärare kan det få positiva följeffekter för studenterna.

11.6 Konsekvenser för staten

11.6.1 För regeringen

Akademisk frihet för högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Den föreslagna ändringen markerar att principen att främja och värna akademisk frihet är något som även aktörer utanför högskolans verksamhet har att ta hänsyn till, inklusive regeringen. Den är en principiell markering om att akademisk frihet ska gälla för den forskning och utbildning som bedrivs inom högskolan. När regeringen styr lärosätena ska principen beaktas.

Att införa principer för utbildningens frihet innebär att det blir tydligare vilken hänsyn som behöver tas vid beslut som rör högre utbildning. Genom de föreslagna principerna om frihet för utbildningens innehåll, upplägg och genomförande samt studenternas frihet att lära klagörs de principiella gränser inom vilken regeringens styrning bör ske.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Eftersom den föreslagna bestämmelsen berör universitets och högskolors interna beslutsprocesser bedöms förslaget inte påverka regeringen, Regeringskansliet, UKÄ eller någon annan myndighet.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Den föreslagna ändringen innebär att regeringen måste säkerställa erforderlig kompetens i samband med ändring av examensmålen i högskoleförordningens andra bilaga. Vår bedömning är att det är rådande praxis och att det därför inte kommer att innebära en påtaglig förändring i regeringens arbete. Det kan däremot kräva viss justering av rutiner och riktlinjer för att säkerställa att så alltid sker.

Ny grund för disciplinåtgärd

Vi bedömer att regeringen inte påverkas av förslaget att införa en ny grund för disciplinåtgärder.

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Förslaget innebär en markering av den akademiska frihetens betydelse i relation till statsskick och demokrati. Genom att föra in akademisk frihet som en parameter i konsekvensutredningsförordningen understryks dess konstitutionella betydelse. Det blir ett sätt att kontinuerligt och systematiskt understryka vikten av att hänsyn tas till den akademiska friheten i samband med reformer, beslut och lagstiftning. Detta skapar förutsättningar för att regeringen får bättre beslutsunderlag.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Vi bedömer att regeringen inte påverkas av förslaget.

Utbildning om akademisk frihet

Vårt förslag innebär att regeringen ger ett lärosäte i uppdrag att ta fram en utbildning om akademisk frihet efter en bred utlysning till samtliga universitet och högskolor. Vår bedömning är att det innebär sedvanlig beredning av beslut. Det är viktigt att processen är

transparent och att regeringen är tydlig med vilka kriterier som används vid bedömning och urval av det lärosäte som får uppdraget.

11.6.2 För andra myndigheter

Universitetskanslersämbetet

Akademisk frihet för högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

När UKÄ prövar ärenden om kränkningar av den akademiska friheten behöver UKÄ beakta de nya föreslagna principerna om utbildningens frihet i 1 kap. 6 § högskolelagen. Inledningsvis kan UKÄ behöva genomföra vissa utbildningsinsatser för att tolka principerna. Vår bedömning är dock att det kommer att vara av marginell betydelse arbetsmässigt, eftersom det ingår i varje beslutsfattares uppdrag att hålla sig uppdaterad om förändringar i lagstiftningen. Vi bedömer att den föreslagna ändringen inte innebär någon ökning av ärendemängden till UKÄ. Det grundar vi på att UKÄ knappt haft några ärenden där akademisk frihet prövats enligt 1 kap. 6 § högskolelagen. Därmed bedömer vi att förslaget inte heller får några ekonomiska konsekvenser för UKÄ.

Ny grund för disciplinåtgärd

UKÄ samlar in information inom området. Förslaget kommer att innebära vissa förändringar i hur statistiken redovisas. Vi bedömer att konsekvenserna av förslaget för myndigheten kommer att vara marginella.

UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Förslaget kommer att innebära kostnader för att samla in, sammanställa och tillgängliggöra statistiken. Uppgifterna finns inte lättillgängliga utan kommer att behöva samlas in ett lärosäte i taget vilket innebär en ökad arbetsinsats. Inledningsvis kan arbetsinsatsen vara mer omfattande när rutiner för datainsamlingen ska etableras. Det kan innebära att vissa omprioriteringar behöver ske inom myndigheten,

alternativt att regeringen tilldelar UKÄ resurser för att prioritera insamlingen av uppgifterna.

Statskontoret

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Statskontoret har i uppdrag att ansvara för metodutveckling, vägledning och utbildning enligt nuvarande förordning om konsekvensutredningar, stödja kommittéer och särskilda utredare i deras arbete med att ta fram konsekvensutredningar, och vid behov stödja Regeringskansliet i dess arbete med att ta fram konsekvensutredningar.³ Vårt förslag innebär att myndigheten behöver kunna erbjuda stöd i att beakta även akademisk frihet i konsekvensutredningar. Det innebär att medarbetare på Statskontoret behöver öka sin kunskap inom området. Det är svårt att bedöma vilken omfattning det skulle handla om. Vår bedömning är att insatsen är relativt begränsad, men att den inte ska underskattas. Kompetensen behöver finnas hos flera medarbetare för att skapa en bredd, säkerställa kontinuitet och minska sårbarheten vid personalförändringar. Vår bedömning är att den kompetensutveckling som behöver ske kan hanteras inom ramen för Statskontorets ordinarie uppdrag.

Domstolarna

Ny grund för disciplinätgärd

Eftersom disciplinnämndernas beslut kan överklagas till förvaltningsrätt, med möjlighet till fullföljd i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen, kan domstolarnas arbetsbörda öka något till följd av förslaget. Vi bedömer dock att ökningen blir liten. Ökningen bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

³ 20 § förordning (2025:681) med instruktion för Statskontoret.

Övriga

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

För kommittéer och särskilda utredare samt **förvaltningsmyndigheter** innebär den föreslagna ändringen att ytterligare en grund behöver beaktas vid konsekvensutredningar i samband med att förslag lämnas. Det kan uppstå svårigheter att avgränsa vilka förslag som faktiskt berör akademisk frihet. Ett starkt skydd för den akademiska friheten är en förutsättning för den fria åsiktsbildningen och en fungerande demokrati. Det gör att reglering inom många olika områden kan ha indirekta effekter. Det kommer att vara upp till den som utreder att bedöma om förslaget har sådana konsekvenser på den akademiska friheten att en analys ska tas in i beslutsunderlaget. En konsekvensanalys ska alltid vara proportionerlig i förhållande till de effekter som kan uppstå av förslaget (5 § förordningen om konsekvensutredningar). Detta bör kunna ge vägledning i hur man ska tillämpa den föreslagna bestämmelsen.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Vi uppmuntrar den nationella stödfunktionen att samverka med relevanta aktörer i Sverige och utomlands. För **vissa myndigheter** kan det alltså innebära att de bidrar i arbetet genom att bistå med råd, kunskap och erfarenheter. Exempel på relevanta myndigheter är Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Brottsoffermyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet och Vetenskapsrådet. Vi bedömer att samverkan kan ske inom befintliga ramar och inom respektive myndighets ordinarie uppgift att genom samarbete med myndigheter ta tillvara de fördelar som enskilda och staten har att vinna på samarbetet.⁴

⁴ 6 § myndighetsförordning (2007:515).

Utbildning om akademisk frihet

Förslaget bedöms kunna bidra till ökad medvetenhet och kunskap om akademisk frihet inom **den offentliga förvaltningen**. En sådan kunskapshöjning kan i förlängningen bidra till att beslut och åtgärder som rör akademisk verksamhet fattas på ett mer välgrundat underlag. Därigenom minskar risken för beslut som innebär oavsiktliga begränsningar av den akademiska friheten.

11.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

Akademisk frihet för högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Vi bedömer att varken regioner, kommuner eller den kommunala självstyrelsen påverkas direkt av vår föreslagna ändring i högskolelagen. Det förekommer mycket samverkan mellan forskare och lärare vid statliga lärosäten och kommuner och regioner. Införandet av de föreslagna principerna kan påminna samverkansaktörerna om vikten av att värna akademisk frihet.

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Även om förordningen bara gäller statliga aktörer kan ändå vetskapen om att den finns få positiva konsekvenser för skyddet av akademisk frihet. Om det blir känt att det är en aspekt att beakta kan det öka kunskapen om innebörden av akademisk frihet, exempelvis i samverkan mellan lärosäten och kommuner och regioner.

Utbildning om akademisk frihet

En frivillig utbildning ska erbjudas alla offentliganställda vilket även inkluderar anställda i kommun och region. Vi bedömer att förståelsen för akademisk frihet och dess relation till grundläggande fri- och rättigheter kan stärkas. Det kan i sin tur bidra till att stärka den akademiska friheten för de forskare och lärare som på olika sätt samverkar med kommuner och regioner. Vi bedömer att vårt förslag inte inverkar på den kommunala självstyrelsen.

11.8 Konsekvenser med anledning av Sveriges medlemskap i EU

Akademisk frihet *för* högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Akademisk frihet skyddas uttryckligen i EU:s stadga om grundläggande rättigheter genom att det anges där att akademisk frihet ska respekteras.⁵ Vi bedömer att förslaget är i linje med artikel 13 i rättighetsstadgan och förenligt med EU-rätten och Sveriges åtaganden enligt EU-rätten. Att skriva ut principerna om utbildningens frihet kan stärka tillämpningen av artikel 13 genom att tydliggöra att även utbildningens frihet ingår i den akademiska friheten.

11.9 Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Könsbaserad statistik

Eftersom jämställdhet är ett av de värden som krävs för att akademisk frihet ska kunna utövas fullt ut, se avsnitt 3.4.3, är det relevant i alla de förslag vi lämnar. Vi konstaterar att de flesta myndigheter redovisar könsbaserad statistik förutom DO, JK, JO som inte för könsbaserad statistik över sina inkomna ärenden (se avsnitt 7.2.3, 7.2.5 och 7.2.6). Detta försvårar möjligheten att identifiera om det finns systematiska skillnader i hur olika grupper påverkas av myndighetens beslut.

Akademisk frihet *för* högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Av 1 kap. 5 § högskolelagen framgår att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid ska iakttas och främjas i högskolornas verksamhet. De föreslagna principerna om akademisk frihet påverkar inte detta krav för universitet och högskolor.

⁵ Artikel 13, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Kollegialitet kan ha negativa konsekvenser för minoriteter. Seniora personer eller starka röster kan dominera diskussionen, vilket kan missgynna yngre forskare eller underrepresenterade grupper.⁶ Om grupperna domineras av ett kön kan kollegialitet snarare förstärka befintliga maktstrukturer. Ledningens styrning och uppföljning är därför avgörande för att kollegialitetens kvalitetshöjande effekter ska säkerställas.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Regeringen understryker att jämställdhet inom högskolesektorn är viktigt för att de bästa ska komma fram och därigenom driva kvalitet i utbildning och framstående forskning. Med jämställdhet avses här att män och kvinnor får samma möjligheter.⁷ När regeringen tillsätter erforderlig kompetens i framtagandet av förslag till beslut av ändringar i examensordningen är det viktigt att fortsatt beakta jämställdhet. Det gäller såväl i tillsättningen av personer som innehar vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, samt innehållsmässigt så att jämställdhetsperspektiv i examensmålen utformning beaktas.

Ny grund för disciplinåtgärd

Kvinnor utsätts i högre grad för angrepp i sin yrkesutövning inom akademien. Vi bedömer därför att förslaget kan inverka positivt på jämställdheten genom att bidra till att utjämna mäns och kvinnors möjligheter att verka inom akademien utan att utsättas för otillåten påverkan. Den nya grunden kan synliggöra problemet och ge arbetsgivare tydligare verktyg att agera. Det kan bidra till en tryggare arbetsmiljö och stärkt jämställdhet.

Det är viktigt att den nya grunden om disciplinåtgärder följs av information till lärosätets personal och studenter om dess innebörd. Osäkerhet i var gränsen går för otillåten påverkan och vanlig argu-

⁶ Se Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2024), s. 14–15.

⁷ Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 16, s. 222.

mentation kan påverka jämställdheten negativt om det leder till att kvinnor eller män i högre grad avstår från att uttala sig.

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Vår bedömning är att den föreslagna ändringen inte får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

En god arbetsmiljö är en viktig jämställdhetsfråga. Vi bedömer att förslaget om en nationell stödfunktion sammantaget kan ha positiva konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv, i synnerhet för kvinnliga forskare och lärare som i högre utsträckning är utsatta för personligt inriktade hot och trakasserier och som i högre grad missgynnas av strukturella ojämlikheter i akademien.

En stödfunktion som bidrar till att stärka chefers förmåga att ta sitt arbetsgivaransvar kan också synliggöra strukturella och organisatoriska faktorer som påverkar kvinnors och mäns olika möjligheter att forska och göra akademisk karriär. Utbildningsinsatser för chefer behöver därför inkludera ett jämställdhetsperspektiv och kunskap om maktstrukturer i akademien. Statistik och uppföljning av stödfunktionens användning ska redovisas könsuppdelad.

Utbildning om akademisk frihet

Utbildningen ska ses som en kompetensutvecklingsinsats för offentliganställda som också stärker forskares och lärares akademiska frihet. Offentlig sektor utgörs av en majoritet av kvinnor. Inom regioner och kommuner är ungefär 75 procent av de anställda kvinnor⁸ medan den statliga sektorn har en jämställd fördelning med 53 procent kvinnor.⁹ Inom högskolan är andelen kvinnor bland studenter 60 procent. Andelen kvinnor bland professorer var 34 procent 2025.¹⁰ Det finns

⁸ Sveriges kommuner och regioner (2023). *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2022*, s. 5.

⁹ Offentliganställdas förhandlingsråd, "Statlig sektor". Statistiken avser 2024.

¹⁰ Universitetskanslersämbetet (2026a), s. 13, 101.

skäl att utbildningen innehåller moment som tydliggör könsskillnader i makt och position.

En frivillig utbildning kan leda till att fler kvinnor än män går den.¹¹ Det talar för att den skulle vara obligatorisk för de som i sitt arbete har omfattande samarbete med aktörer i högskolan. Det är viktigt att utbildningsmaterialet utgår från exempel och perspektiv som speglar både kvinnors och mäns erfarenheter. Det behöver avsättas tid för kompetensutveckling. Arbetsgivaren behöver visa att utbildningen är viktig och göra det möjligt för de anställda att delta.

UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Vi bedömer att förslaget kan leda till ytterligare könsbaserad statistik inom högskolesektorn och därmed synliggöra om bidragsformen visar på en ojämställd fördelning.

11.10 Konsekvenser för den akademiska friheten

Akademisk frihet *för* högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Förslaget är en principiellt viktig markering i relationen till omvärlden att akademisk frihet ska respekteras i exempelvis samverkan och vid styrning av högskolan.

Genom att konkretisera principer för utbildningens frihet bedömer vi att förslaget stärker forskares och lärares akademiska frihet.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Vår bedömning är att förslaget kan ha positiva effekter på den akademiska friheten genom att förutsättningarna för självstyre ökar. Det skapar förutsättningar för ökad kvalitet i beslutsfattande. Det kollegiala ansvarstagandet ökar också om fler forskare och lärare invol-

¹¹ SOU 2020:40, s. 371–372.

veras i lärosätenas kollegiala styrning. Sammantaget stärker det forskares och lärares akademiska frihet.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Den föreslagna ändringen ska säkerställa att beslut om nya, ändrade eller borttagna examensmål föregås av medverkan från personer med erforderlig kompetens. Vi bedömer att förslaget kan inverka positivt på den akademiska friheten eftersom den föreslagna regeln ökar förutsättningarna för vetenskapligt grundade ändringar av examensmål.

Ny grund för disciplinåtgärd

Förslaget bedöms stärka skyddet av den akademiska friheten. För att akademisk frihet ska kunna förverkligas krävs bland annat en trygg arbetsmiljö, fri från trakasserier, kränkningar eller annan otillåten påverkan. Den nya bestämmelsen möjliggör ingripanden mot beteenden som inte omfattas av nuvarande disciplingrunder men som genom otillåten påverkan kan hota den akademiska friheten. Den nya bestämmelsen utgör därmed ett konkret verktyg för att kunna ingripa mot beteenden som kränker arbetstagares akademiska frihet.

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Vi bedömer att förslaget inverkar positivt på skyddet av den akademiska friheten eftersom den nya bestämmelsen innebär att konsekvenserna för den akademiska friheten måste beaktas vid förslag eller beslut som rör universitet och högskola. Det innebär att åtgärder som kan inskränka den akademiska friheten kan synliggöras och hanteras transparent.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Vi bedömer att den föreslagna stödfunktionen i hög grad kommer att kunna stärka forskares och lärares akademiska frihet, bland annat genom att erbjuda ändamålsenligt stöd.

Utbildning om akademisk frihet

Förslaget handlar om att få till stånd ökad kunskap och medvetenhet om akademisk frihet. Vår bedömning är att utbildningen kan leda till att förståelsen för dess innebörd ökar. Det kan i sin tur upprätthålla den akademiska friheten i samverkan med omgivande samhälle och offentlig förvaltning. Det handlar alltså om att påverka kunskapsnivå, agerande, förhållningssätt, attityder och värderingar i arbetet inom den offentliga sektorn, och i förlängningen i samhället i stort.

UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Stipendiefinansieringen skapar ojämlika och sämre arbetsvillkor och sämre förutsättningar att meritera sig. Att inte erbjuda stipendiefinansierade postdoktorer liknande villkor som sina anställda kollegor kan därmed innebära en utmaning för deras akademiska frihet eftersom det kan skapa sämre förutsättningar att delta i kollegiet. Ett första steg för att synliggöra problemet är att samla in uppgifter om dess omfattning.

11.11 Kostnader

Akademisk frihet för högskolans verksamhet och principer om utbildningens frihet

Vi bedömer att de kunskapshöjande insatser som behövs med anledning av de föreslagna ändringarna i högskolelagen ryms inom ramen för aktörernas nuvarande uppdrag.

En grupp av personer med en majoritet av forskare och lärare ska fatta vissa beslut

Vi bedömer att det kan krävas ökade resurser, bland annat för att fler forskare och lärare involveras. Det krävs också en viss omorganisation på lärosäten som i dag inte har kollegial styrning. Det kan även behövas utbildningsinsatser med anledning av de föreslagna

ändringarna i högskolelagen. Vår bedömning är att de ökade kostnaderna ryms inom ramen för lärosätenas nuvarande uppdrag.

Krav på att forskare och lärare ska delta inför beslut om ändring av examensordningen

Eftersom vi bedömer att det är rådande praxis att tillsätta utredare med erforderlig kompetens är vår bedömning att kostnaderna jämfört med i dag inte kommer att öka.

Ny grund för disciplinåtgärd

Förslaget förväntas leda till att ett antal nya disciplinärenden måste prövas av disciplinnämnderna varje år. Den förväntade ökningen är dock så begränsad att de eventuella kostnadsökningar detta kan medföra för lärosätena kan finansieras inom ramen för lärosätenas befintliga anslag.

Akademisk frihet ska beaktas i konsekvensutredningar

Vår bedömning är att förslaget inte kommer att innebära några ökade kostnader.

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

De kostnader som uppstår beror på hur lärosätena önskar organisera sig för att etablera stödfunktionen. Vi bedömer att de kostnader som uppstår i samband med att stödfunktionen ska inrättas och sedan förvaltas ryms inom ramen för lärosätenas ordinarie anslag. Det handlar till stor del om att tydliggöra det stöd som redan finns och möjliggöra att fler kan ta del av det. Det kan uppstå kostnader för att ta fram utbildningar och annat stödmaterial. Genom att samordna sitt arbete och dra nytta av varandras kompetens bedömer vi att kostnaderna kan hanteras inom lärosätenas befintliga ramar. Stödfunktionen bör vara en prioriterad verksamhet för lärosätena.

Utbildning om akademisk frihet

Vi bedömer att förslaget om att ta fram en utbildning för offentliganställda kommer att ha begränsade ekonomiska konsekvenser. Som jämförelse kan nämnas att MR-forum vid Uppsala universitet har 7,5 miljoner kronor per år för hela sin verksamhet att erbjuda utbildning till offentlig sektor i mänskliga rättigheter och barns rättigheter.

Det är rimligt att kostnader som uppstår vid framtagandet av en utbildning faller ut olika över tid. Vissa kostnader blir högre i ett inledningsskede och andra uppstår i ett senare förvaltande skede. Det är viktigt att utbildningen tas fram med ett långsiktigt perspektiv i åtanke. Om särskilda medel ska tilldelas bör de ges i treåriga ramar för att ge rimliga förutsättningar för att etablera och utveckla utbildningen.

UKÄ ska samla in uppgifter om stipendiefinansierade postdoktorer

Förslaget förväntas leda till att nya uppgifter måste samlas in, sammanställas och tillgängliggöras varje år. Det kan innebära ökad administration och medföljande kostnader för såväl lärosätena som UKÄ. I kontakt med UKÄ har myndigheten angett att det skulle innebära mycket arbete, framför allt för lärosätena eftersom uppgifterna saknas på central nivå och därför behöver samlas in på institutionsnivå. Som framgår ovan (avsnitt 11.4) gör vi bedömningen att arbetsinsatsen för lärosätena måste anses vara rimlig.

11.12 Övriga konsekvenser

11.12.1 Mänskliga rättigheter

Flera delar av den akademiska friheten skyddas genom centrala mänskliga rättigheter, bland annat rätten till yttrandefrihet, rätten till utbildning och rätten att ta del av vetenskapliga framsteg.

Ett starkt skydd för den akademiska friheten är avgörande för en fri åsiktsbildning och för att demokratin ska fungera väl. När forskning kan bedrivas självständigt och med ett kritiskt förhållningssätt stärks samhällets förmåga att identifiera problem, göra avvägningar mellan olika intressen och fatta beslut på objektiv grund. Ett beslutsfattande som bygger på saklighet och bred kunskap är i sin tur en cen-

tral förutsättning för att mänskliga rättigheter ska respekteras och kunna förverkligas.¹² Vi bedömer att de förslag vi lämnar därmed stärker de mänskliga rättigheterna.

11.12.2 Arbetstagarorganisationer

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Beroende på hur stödfunktionen utformas kan det få konsekvenser för arbetstagarorganisationerna. Organisationerna bör ha en aktiv del i stödfunktionens arbete, exempelvis genom representation i styrning, medverkan i utbildningsinsatser om akademisk frihet, eller rådgivning till medlemmar som utsätts för hot och hat. Det innebär sannolikt ett resursbehov i form av tid, kompetens och eventuellt ekonomiska medel.

11.12.3 Näringslivet

Nationell stödfunktion för akademisk frihet

Beroende på hur stödfunktionen väljer att arbeta kan den bidra till att företag som samarbetar med forskare och lärare får ökad kunskap om akademisk frihet och dess innebörd. Det kan minska risken för tvister om publicering, forskningsresultat eller påverkan och därmed bidra till en mer effektiv samverkan.

Att främja akademisk frihet kan göra Sverige till en attraktiv plats för forskare och företag från hela världen.

11.13 Ikraftträdande och uppföljning

Inget av våra förslag ställer krav på enskilda eller offentliga aktörer som motiverar särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande eller speciella informationsinsatser utöver de vi redogjort för i anslutning till respektive förslag.

¹² Institutet för mänskliga rättigheter (2026), s. 153.

En konsekvensutredning ska även innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av de förslag som lämnas kan utvärderas. Vi bedömer att det framstår som lämpligt att konsekvenserna av författningsändringarna följs upp och utvärderas när de har varit i kraft en tid och bedömer att en tidshorisont om fem år framstår som väl avvägd. Utvärderingen bör genomföras på det sätt som regeringen finner lämpligt.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

1 kap.

6 §

För högskolans verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

För forskningen ska som allmänna principer gälla att

- 1. forskningsproblem får fritt väljas,*
- 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och*
- 3. forskningsresultat får fritt publiceras.*

För utbildningen ska som allmänna principer gälla att

- 1. utbildningens innehåll får fritt utformas,*
- 2. utbildningens upplägg och genomförande får fritt väljas, och*
- 3. studenternas frihet att lära ska värnas.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om akademisk frihet i högskolans verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1.

Första stycket ändras på så sätt att akademisk frihet gäller för högskolans verksamhet i stället för i den samma. Syftet med ändringen är att tydliggöra att principen att främja och värna akademisk frihet är något som även aktörer utanför högskolans verksamhet har att ta hänsyn till när de styr eller samverkar med lärosätena.

I ett nytt *tredje stycke* införs en ny bestämmelse som tydliggör de särskilda principer som gäller för utbildningens frihet. Bestämmelsen innebär ingen utvidgning av paragrafens tillämpningsområde som redan i dag omfattar både forskning och utbildning. Genom ändringen förtydligas vad akademisk frihet innebär på utbildningens område. Härigenom klargörs även de principiella gränser inom vilka en styrning av utbildningen bör ske. Bestämmelsen är av principiell

karaktär och innebär inte en inskränkning av statens ansvar för att besluta om vissa övergripande mål, resurser och kvalitetssäkring av utbildning.

2 kap.

6 §

Beslut ska fattas av *en grupp av* personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av

1. uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller
2. organisation av eller kvalitet i forskningen.

Majoriteten av personerna i gruppen *ska vara forskare eller lärare med relevant* vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl.

Paragrafen reglerar hur vissa beslut ska fattas vid universitet och högskolor. Övervägandena återfinns i avsnitt 10.2.2.

Första stycket ändras på så sätt att det införs ett krav på att de beslut som avses i punkterna 1 och 2 ska fattas av en grupp av personer.

Andra stycket ändras på så sätt att det införs ett krav på att majoriteten i den grupp som avses i första stycket ska vara forskare eller lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Genom ändringen understryks vikten av kollegial förankring. Med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens avses kompetens inom ett område som är relevant för de beslut som ska fattas.

Undantag ska inte kunna göras rörande att en grupp av personer ska fatta vissa beslut, utan endast hur gruppen ska vara sammansatt.

Lärosätena måste till exempel beakta den nya lydelsen när beslut om lärosätets interna organisation fattas enligt 2 kap. 5 § högskolelagen. Det åligger lärosätena själva att inom ramen för den föreslagna bestämmelsen närmare definiera vilka frågor som kräver kollegialt beslutsfattande.

Förslaget innebär också en mindre ändring i 2 kap. 14 § tredje stycket högskoleförordningen (1993:100) eftersom alla beslut som avses i 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen föreslås fattas av en grupp av personer. Studenternas rätt att delta i beslutsfattandet påverkas inte.

5 kap.

8 §

Vid framtagande av förslag till beslut om ändringar i examensordningen ska forskare eller lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens delta.

Paragrafen, som är ny, innebär att forskare eller lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens ska delta vid framtagande av förslag till beslut om ändringar i examensordningen. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.3.

Bestämmelsen innebär en förfaranderegeln som ska beaktas när förslag till beslut om ändringar i examensordningen tas fram. Med examensordningen avses Bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Med ändringar avses såväl innehållsmässiga ändringar som tillägg och borttagningar. Det är deltagandet i framtagandet av förslaget om ändring som avses, det vill säga innan förslaget skickas på remiss. Kravet kan till exempel uppfyllas genom att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att ta fram ett förslag till beslut om ändring i examensordningen, i vilken forskare eller lärare med relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens deltar. Relevant vetenskaplig eller konstnärlig kompetens ska även inhämtas om förslaget tas fram internt inom Regeringskansliet.

Referenser

Litteratur, rapporter, tidskriftsartiklar m.m.

Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). *Om akademisk frihet*. SULF:s skriftserie XLIII.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2022). "Avkollegialiseringen av svenska lärosäten. En analys av statliga universitet och högskolor", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 124, 2022/1S.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2025). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

Ahlbäck Öberg, Shirin, Pettersson Fürst, Johanna & Wockelberg, Helena (2026). "Competing Ethoses in Swedish Higher Education and Research: (Informal) Collegiality as a Necessary Condition for Academic Freedom", i *Journal of Academic Ethics* (2026) 24:65. <https://doi.org/10.1007/s10805-026-09738-z>.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundberg, Elin (2016). "Avkollegialiseringen av den svenska högskolan", i Ahlbäck Öberg, Shirin, Bennich-Björkman, Li, Hermansson, Jörgen, Jarstad, Anna, Karlsson, Christer & Widmalm, Sten (red), *Det hotade universitetet*, Dialogos förlag.

Akademiernas kommitté för mänskliga rättigheter (2025). *Uttalande om akademisk frihet*, februari 2025.

All European Academies (ALLEA) (2023). *Den europeiska kodexen för forskningens integritet*. Reviderad utgåva 2023.

Amnéus, Ingeborg & Bjare, Ulrika (2025). *Hur kan onödig administration vid universitet och högskolor minska?* Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

- Amorin, Joakim, "Vad menar vi egentligen med akademisk frihet?", i *Curie*, 2024-08-26, <https://www.tidningencurie.se/debatt/vad-menar-vi-egentligen-med-akademisk-frihet> (hämtad 2026-01-08).
- Andersson, Peter (2021). "Krav och resurser i balans: analys av arbetsmiljörättens nya regel mot stress", i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2021, vol. 5.
- Arbetsgivarverket, OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna Saco-S, *Avtal om tidsbegränsad anställning som postdoktor*, 2021-11-19, gäller från 2022-02-01.
- Arbetsgivarverket, remissvar avseende "Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)", 2024-04-24, dnr 2024/85.
- Arbetsmiljöverket (2026). *Arbets-skador 2025 – Tabellbilaga, Arbetsmiljöstatistik*. Rapport 2026:05.
- Axberger, Hans-Gunnar (2013). "JK och yttrandefriheten" i Göranson, Ulf (red.), *Justitiekanslern 300 år*. Iustus förlag.
- Axberger, Hans-Gunnar (2023). *Yttrandefrihetsgrundlagarna – Rättigheter och gränser för medier och medborgare*. Uppl. 5. Norstedts juridik. JUNO version 5.
- Axberger, Hans-Gunnar. Kommentaren till Tryckfrihetsförordningen 1 kap. 7 §, Karnov (JUNO) (besökt 23 april 2026).
- Benner, Mats & Geschwind, Lars (2016). "Svenska universitetsstyrelser och politisk styrning – 40 års erfarenheter", i *Forskningspolitikk*, 2016-12-13, <https://www.fpol.no/svenska-universitetsstyrelser-och-politisk-styrning-40-ars-erfarenheter/> (hämtad 2026-03-15).
- Bennetot Pruvot, Enora, Estermann, Thomas & Popkhadze, Nino (2023). *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. European University Association.
- Berggren, Henrik (2012). *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2012:3).
- Berggren, Niclas & Bjørnskov, Christian (2022). "Academic Freedom, Institutions and Productivity", i *Southern Economic Journal*, 88(4), s. 1313–1342. <https://doi.org/10.1002/soej.12561>.

- Berglund, Hedda, "Forskare och polis oroade över polariserat debattklimatet", i *SVT Nyheter*, 2023-11-24, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forskare-och-polis-oroade-over-polariserat-debattklimatet--k137rm> (hämtad 2026-03-23).
- Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders & Bergström, Maria (2026). *Europarättens grunder*. Uppl. 8. Norstedts juridik. JUNO version 8.
- Bernitz, Ulf, Nordell, Per Jonas, Rosén, Jan & Sandgren, Claes (2023). *Immaterialrätt och otillbörlig konkurrens*. Uppl. 16. Norstedts Juridik.
- Bexelius, Alfred (1960). "JO-ämbetet 150 år", i *Svensk juristtidning*, häfte 1.
- Bexell, Göran (2011). *Akademiska värden visar vägen*. Bokförlaget Atlantis AB.
- Bjare, Ulrika (2023). *Vetenskapens självstyre – styrning, organisation och genomförande av universitetsforskning*. Doktorsavhandling, Kungl. Tekniska Högskolan (KTH).
- Bjare, Ulrika & Fredman, Pam (2024). *Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå*. Delrapport till SUHF:s Expertgrupp för analys.
- Boberg, Johan (2022). "Lärosätenas interna organisation. Kollegialitet, demokrati och linjestyrning", i *Statsvetenskaplig tidskrift* vol. 124 nr 1 2022.
- Bohlin, Alf (2015). *Offentlighetsprincipen*. Uppl. 9. Norstedts juridik. *Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research*. Adopted at the Ministerial Conference on the European Research Area on 20 October 2020 in Bonn.
- Bring, Ove (2012). "Monism och dualism i går och i dag", i Stern, Rebecca & Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*. Liber förlag.
- Brorström, Björn (2024). *Akademisk frihet är allas ansvar – Om att göra i stället för att prata*. KFi – Kommunforskning i Västsverige.
- Brottsförebyggande rådet & Statskontoret (2026). *Stöd för arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen. Slutredovisning*.
- Bull, Thomas (1997). *Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*. Iustus förlag.

- Bull, Thomas (2009). "Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd", i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell (red.), *JO-lagarnas väktare*, Riksdagens ombudsmän & Riksbankens jubileumsfond.
- Bull, Thomas (2024). "Maktavare i medborgarnas tjänst", i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Uppl. 2. Studentlitteratur.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2023). *Regeringsformen: en kommentar*. Uppl. 5. Studentlitteratur. JUNO version 5.
- Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Wennberg, Suzanne & Wersäll, Fredrik. *Brottsbalken* (1 januari 2026, JUNO), kommentaren till 16 kap. 4 § under rubriken Förrättning eller allmän sammankomst.
- Carlsson, Anni (2024). *Constitutional Protection of Expression in the Age of Social Media. A Comparative Study*, Uppsala universitet.
- Cameron, Iain (2020). "Det förenade kungariket", i Jonsson, Cornell, Anna (red.), *Komparativ konstitutionell rätt*. Uppl. 3. Iustus förlag.
- Campus totalförsvar (u.å). *Lärosäten under beredskap. Scenarier för diskussion och övning om lärosätens roll och verksamhet under höjd beredskap*.
- Ceran, Olga (2025). "The Democratic Justification of Academic Freedom in EU Law: Article 13 of the EU Charter, the Rule of Law Toolbox, and the Scope for EU Action", i *European Constitutional Law Review*. 2025;21(2):300–332.
<https://doi.org/10.1017/S1574019625000136>.
- Chalmers tekniska högskola, *Disciplinstadga för studenter vid Chalmers tekniska högskola AB*, beslutad 14 januari 2019, dnr C 2021-0696.
- Christensen, Martin, Craft, Judy & White, Sara (2020). "Nurse academics' experience of contra-power harassment from undergraduate nursing students in Australia", i *Nurse Education Today*, vol. 84, January 2020. <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2019.104220>.
- Council of Europe (2020). *Threats to academic freedom and autonomy of higher education institutions in Europe*. Recommendation 2189 Parliamentary Assembly.

- Council of Europe (2025). Democracy through law of the Council of Europe (Venice Commission). *The updated Rule of Law Checklist*. Adopted by the Venice Commission at its 145th Plenary Session, Venice, 12–13 December 2025.
- Dalekant, Per & Weihe, Anders. Kommentaren till Lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister 1 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2026-07-03).
- Danielius, Hans, Danielius, Johan, Bull, Thomas & Cameron, Iain (2023). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Uppl. 6. Norstedts juridik.
- Derlén, Mattias, Lindholm, Johan & Naarttijärvi, Markus (2025). *Konstitutionell rätt*. Uppl. 3. Norstedts Juridik.
- Diskrimineringsombudsmannen (2022). *Undersök, åtgärda och utbilda. En analys av universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter*. Rapport 2022:5.
- Diskrimineringsombudsmannen (2026). *Statistik över anmälningar 2016–2025 – årlig statistikerapport från Diskrimineringsombudsmannen*. Rapport 2026:1.
- DM, Professorsförbundet, Félág háskólakennara, Félág prófessora vid rikishaskola, Forskerförbundet och Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2024). *Akademisk frihet i Norden: lagstiftning, praxis, utmaningar. En rapport från de nordiska fackförbunden inom högskolesektorn*.
- DN Debatt, ”Systemet för etikprovningar ett akut hot mot forskningen”, i *Dagens Nyheter* 2023-05-15, <https://www.dn.se/debatt/systemet-for-etikprovningar-ett-akut-hot-mot-forskningen/> (hämtad 2026-07-13).
- Eka, Anders. Kommentaren till Regeringsformen 12 kap. 2 §, Lexino 1 januari 2026 (JUNO).
- Ekberg, Tim (2023). *Akademisk frihet och institutionell autonomi*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Ekberg, Tim (2024). *Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

- Ekberg, Tim (2025). *Akademisk frihet så in i Norden. En studie om hur akademisk frihet och institutionell autonomi har utvecklats för universitet och högskolor i Danmark, Finland och Norge samt förslag hur detta kan öka i Sverige*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Ekberg, Tim & Söderbergh Widding, Astrid (2025). *En kodex för universitet och högskolor*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Eliasson, Per-Olof, "Lärosäten attackerar lärarundantaget", i *Universitetsläraryn* 2017-09-21, <https://universitetslararen.se/2017/09/21/larosaten-attackerar-lararundantaget/> (hämtad 2026-03-18).
- Ericson, Bo. Kommentaren till Diskrimineringslagen (2008:567) 3 kap. 3 §, Lexino 1 maj 2026 (JUNO).
- Erikson, Martin G. (2018). "Akademiskt ansvar – ett möte mellan frihetsideal och samhällsnytta", i Erikson, Martin G. & Johannisson, Jenny (red.), *Akademiskt ansvar. Från Högskolan i Borås till Humboldt – volym 4*. Vetenskap för profession rapport nr 43, Högskolan i Borås.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla & Sahlin, Kerstin (2026). *Det kollegiala livet: styrning, arbetssätt och förutsättningar*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Etikprövningsmyndigheten (2026). *Statistik över klinisk forskning – årlig rapport 2026*.
- Europaparlamentet, Europeiska unionens råd & Europeiska kommissionen. *Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna* (2007/C 303/02).
- European Network of Ombuds in Higher Education (2017). *Being an ombudsman in higher education. A Comparative Study*.
- Europeiska kommissionen (2024). *The future of European competitiveness. In-depth analysis and recommendations (Part B)*, september 2024.
- Europeiska kommissionen (2025). *European Charter for Researchers. Supporting attractive careers in the public and private sectors*, november 2025.

- Europeiska kommissionen (2025). European Research Area, Sub-group: Inclusive Gender Equality in the European Research Area, *Position paper: Standing Firm on Inclusive Gender Equality and Academic Freedom*, 2025.
- Europeiska kommissionen (2025). Generaldirektoratet för forskning och innovation. *A comprehensive legal, policy, and comparative analysis for promoting and protecting the freedom of scientific research in Europe – Final report document*, 2025.
<https://data.europa.eu/doi/10.2777/4268123>.
- Europeiska unionens råd. *Rådets rekommendation av den 23 maj 2024 om ökad forskningssäkerhet* (C/2024/3510).
- European University Association (2025). *How universities can protect and promote academic freedom. EUA principles and guidelines*, februari 2025.
- Forskningsetiska delegationen (TENK) (2025). *Säkerställande av yttrandefriheten för forskare och experter*. Publikationsserien Ansvarsfull forskning 1:2025.
- Fredman, Pam & Färnert, Jacob (2026). *Lärosätessamarbete. Vägen till högre utbildning av högsta kvalitet i hela Sverige*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Förenta nationerna (1999). *General Comment no. 13 (1999), The Right to Education (Article 13 of the Covenant)*, (E/C.12/1999/10), 8 december 1999.
- Förenta nationerna (2006). *General Comment No. 17: The right of everyone to benefit from the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author (Article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant)*, (E/C.12/GC/17), 12 januari 2006.
- Förenta nationerna (2011). *General comment no. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression*, (CCPR/C/GC/34), 12 september 2011.
- Förenta nationerna (2012). *Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed*, A/HRC/20/26, 12 maj 2012.
- Förenta nationerna (2015). *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye*, (A/HRC/29/32), 22 maj 2015.

- Förenta nationerna (2020). *General comment no. 25 (2020) on science and economic, social and cultural rights (Article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, (E/C.12/GC/25), 30 april 2020.
- Förenta nationerna (2024). *Principles for Implementing the Right to Academic Freedom*. Working Group on Academic Freedom, A/HRC/56/CRP.2, 31 maj 2024.
- Förenta nationerna (2024). *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Farida Shaheed, Right to education*, A/79/520, 16 oktober 2024.
- Försvarets forskningsinstitut (2021). *Könsskillnader i utsatthet för toxiskt språk online*. FOI Memo: 7741, 2021-12-20.
- Gavelin, Malin, "Allt fler medicinska forskare hotas och hatas", i *Sjukhusläkaren*, 2023-02-24, <https://www.sjukhuslakaren.se/allt-fler-medicinska-forskare-hotas-och-hatas/> (hämtad 2026-03-23).
- Gender action plus. *Gender based violence in the ERA. An endemic problem in need of a new cure*. Position Paper n. 5, October 2024.
- Grimm, Jannis Julien, Chojnacki, Sven, Moya Schreieder, Nina, El Ghoubashy, Iman & Sixta, Thaddäa (2025). *German Academia after October 7: Self-Censorship and Restrictions of Academic Freedom among MENA Scholars*. Working Papers Peace & Conflict Research, 3, Freie Universität Berlin.
<http://dx.doi.org/10.17169/refubium-49164>.
- The Guild of European Research universities (2021). *The Guild Statement on Academic Freedom*, juni 2021.
- Göteborgs universitet, remissvar avseende "En socionomutbildning i tiden (SOU 2025:27)", dnr GU 2025/972, 2025-05-22.
- Haider, Jutta, Söderström, Kristoffer R., Ekström, Björn, & Rödl, Malte. (2024). "GPT-fabricated scientific papers on Google Scholar: Key features, spread, and implications for preempting evidence manipulation", i *Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review*. <https://doi.org/10.37016/mr-2020-156>.
- Hector, Malin, "Fusk i skolan med AI – detektorer opålitliga", i *Svenska Dagbladet* 2024-10-28,
<https://www.svd.se/a/o3w1Aj/fusk-i-skolan-med-ai-detektorer-opalitliga> (hämtad 2026-03-26).

- Hedin, Astrid (2026). "Universitetens demokratiska uppdrag. Vilken roll för kollegiet?", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 128 nr 1 2026.
- Hellerstedt, Linus, "Hotade på jobbet", i *Universitetsläraren*, 2025-03-24, <https://universitetslararen.se/2025/03/24/hotade-pa-jobbet/> (hämtad 2026-07-16).
- Hellerstedt, Linus. "Arbetsbristen på lärosätena nästan tredubblad", i *Universitetsläraren*, 2026-04-15, <https://universitetslararen.se/2026/04/15/arbetsbristen-pa-larosatena-nastan-tredubblad/> (hämtad 2026-07-16).
- Hirschfeldt, Johan (2024). "Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när kristen slår till", i Lind, Anna-Sara & Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*. Uppl. 2. Studentlitteratur.
- Holm, Johan (2024). *Arbetsmiljörätten: en översikt*. Norstedts juridik. JUNO version 1.
- Holm, Kristoffer, Cowen Forssell, Rebecka & Jönsson, Sandra (2025). *Hövlighetsguiden. En samtalsguide för dig som vill stärka den sociala arbetsmiljön*. Afa försäkring och Malmö universitet.
- Holmberg, Robert & Selberg, Rebecca (2022). "Mellan kulturkrig och byråkrati – om akademisk frihet och universitetslärares professionalitet", i *Högre utbildning*, vol. 12, Nr. 3 2022.
- Högskolan i Halmstad, *Regler för val av ledamöter utsedda av lärare till högskolestyrelsen vid Högskolan i Halmstad*, dnr L 2022/163, 2025-12-08.
- Högskolan i Halmstad (2026). *Årsredovisning 2025*.
- Högskolan i Jönköping, *Disciplinära åtgärder vid Jönköping University, beslutad 14 december 2022*, dnr JU 2022 /5173-113.
- Högskoleverket (2001). *Internationell jämförbarhet & nationell styrning – aktuella perspektiv på högskolans examensordning*.
- Högskoleverket (2012). *En högskolevärld i ständig förändring. Högskoleverket 1995–2012*.
- Institutet för mänskliga rättigheter (2026). *Årsrapport 2026*. (PDF-versionen).
- Iseskog, Tommy (2024). *Omplacering: rättigheter och skyldigheter*. Uppl. 4. Norstedts juridik.

- Johansen, Tormod Otter (2024). *Krisjuridik. Rättsliga befogenheter från olycka till höjd beredskap*. Norstedts juridik.
- Johansson, Mats, Bülow, William, Persson, Vilhelm, & Wahlberg, Lena (2024). "Etikprövningslagens geografiska tillämpningsområde: Säkerställer Sverige att svensk forskning i utlandet sker på ett etiskt försvarbart sätt?", i *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, vol. 101 nr 2 2024. <https://doi.org/10.7577/nat.5804>.
- Johnson, Natasha N., Johnson, Thaddeus L. & McCurdy, Denise (2024). "Artificial Intelligence, Academic Freedom, and the Evolving Debate over Forgery and Truth in the Twenty-First Century", i *American Association of University Professors, AAUP Journal of Academic Freedom*, vol. 15 2024.
- Jonsson Cornell, Anna (2020). "Den komparativa rättens konstitutionella teori och metod – en introduktion", i Jonsson Cornell, Anna (red.), *Komparativ konstitutionell rätt*. Uppl. 3. Iustus förlag.
- Jonsson Cornell, Anna (2020). "Författningsberedskap i praktiken", i *Svensk juristtidning*, häfte 5 2020.
- Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022). "Den akademiska friheten: rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv", i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund: Största möjliga lycka åt största möjliga antal*. Iustus förlag.
- Jordansson, Birgitta & Peterson, Helen (2024). *Jämställdhetsintegrering i akademien: Framgångar och fallgropar i implementeringsprocessen*. Jämställdhetsmyndigheten, Underlagsrapport: 2024:2.
- Jupskås, Anders R., Segers, Iris B. & Gagnon, Audrey (2025). "Institutional Responses to Threats and Harassment of Academics: Evidence From a Survey Among Political Scientists in Norway", i *Scandinavian Political Studies*, 48: e70017. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.70017>.
- Jurjaks, Arvid, "Hjälplinje erbjuder juridiskt stöd" i *Universitetsläraryn*, 2025-04-15, <https://universitetslararen.se/2025/03/20/hjalplinje-erbjuder-juridiskt-stod/> (hämtad 2026-06-10).
- Justitiekanslern (2025). *Årsredovisning 2025*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2025), *Jämställdhetsintegrering i högskolor och universitet. Delredovisning 2025*, 2025:10.

- Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Tydlig riktning och långsiktighet för större genomslag. Jämställdhetsmyndighetens slutredovisning av jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) och jämställdhetsintegrering i högsolor och universitet (JiHU)*.
- Karlsson, Lars (2014). *Vad är offentlig förvaltning?* Studentlitteratur.
- Karolinska institutet, *Stipendieregler vid Karolinska Institutet*, 2018-08-28, dnr 1-174/2018.
- Karolinska institutet, remissvar avseende ”En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2)”, 2022-05-19.
- Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo (2017). ”Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach”, i *Policy Reviews in Higher Education*, 1:2, 209–239. <https://doi.org/10.1080/23322969.2017.1307093>.
- Karran, Terence & Mallinson, Lucy (2017). *Academic Freedom in the U.K.: Legal and Normative Protection in a Comparative Context*. Report for the University and College Union.
- Kinzelbach, Katrin, Lindberg, Staffan I., Lott, Lars & Panaro, Angelo Vito (2026). *Academic Freedom Index – 2026 Update*. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) & V-Dem Institute. <http://doi.org/10.25593/open-fau-2865>.
- Kosta, Vasiliki & Ceran, Olga (2025). *Academic Freedom Monitor 2024. Overview of de jure academic freedom protection*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament.
- Kovacs, Kriszta (2024). ”Academic Freedom in Europe: Limitations and Judicial Remedies”, i *Global Constitutionalism*, nr 14 2024.
- Kováts, Gergely & Rónay, Zoltán (2023). *How academic freedom is monitored. Overview of methods and procedures*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament.
- Kováts, Gergely & Rónay, Zoltán (2025). ”Self-Censorship in Academia”, Brief prepared by Council of Europe experts, <https://www.coe.int/en/web/education/self-censorship-in-academia> (hämtad 2026-08-14).

- Kungl. Tekniska högskolan (2024). *Dubbel diskriminering av kvinnor. En rapport om genusbaserad utsatthet för ohöveligt beteende och sexuella trakasserier på KTH*.
- Kungl. Tekniska högskolan (2026). *Årsredovisning 2025*.
- Kungl. Vitterhetsakademien, remissvar avseende ”Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH)”, 2020-08-26.
- Landström, Lina, ”Sakkunnigutlåtandet var delvis AI-genererat”, i *Universitetsläraryn* 2026-01-30,
<https://universitetslararen.se/2026/01/30/sakkunnigutlatande-var-delvis-ai-genererat/> (hämtad 2026-03-26).
- Landström, Lina, ”Ännu ett fall av AI i sakkunnigutlåtande”, i *Universitetsläraryn* 2026-02-26,
<https://universitetslararen.se/2026/02/26/annu-ett-fall-av-ai-i-sakkunnigutlatande/> (hämtad 2026-03-26).
- Landström, Lina ”Fyrdubbling av visselblåsaranmälningar på två år”, i *Universitetsläraryn* 2026-03-30,
<https://universitetslararen.se/2026/03/30/kraftig-okning-av-anmalningar-till-visselblasarkanaler/> (hämtad 2026-07-15).
- Lerwall, Lotta (2016). ”JO:s tillsyn över privata utförare av offentlig förvaltningsuppgift – särskilt fristående skolor”, i *Svensk Jurist-tidning*, häfte Festskrift 2016.
- Letmark, Peter ”Handelshögskolan fick mest – nu väcks frågor om regeringens urval”, i *Dagens Nyheter* 2026-07-08,
<https://www.dn.se/sverige/handelshogskolan-fick-mest-nu-vacks-fragor-om-regeringens-urval/> (hämtad 2026-07-20).
- Lind, Anna-Sara (2009). *Sociala rättigheter i förändring: en konstitutionellrättslig studie*. Uppsala universitet, Juridiska institutionen.
- Lind, Anna-Sara (2014). ”Forskningens frihet”, i Åhman, Karin, (red.) *De Lege – juridiska fakultetens årsbok 2014, RF 40 år*. Iustus förlag.
- Linköpings universitet, *Beslut om Riktlinjer för stipendier*, 2024-11-27, dnr LiU-2024-05002.
- Luleå tekniska universitet, *Regler för val till fakultetsnämnderna*, dnr LTU-1344-2024, 2024-05-27.

- Maassen, Peter, Martinsen, Dennis, Elken, Mari, Jungblut, Jens & Lackner, Elisabeth (2023). *State of play of academic freedom in the EU Member States. Overview of de facto trends and developments*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament.
- Maassen, Peter, Kosta, Vasiliki, Mattei, Paola, Ceran, Olga, Martinsen, Dennis & Živanić, Lazar (2026a). *Academic Freedom Monitor 2025 Analysis of academic freedom trends in the EU*. Study, Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, EPRS, European Parliament.
- Maassen, Peter, Rónay, Zoltán & Kováts, Gergely (2026b). *The erosion of academic freedom in Europe*. Council of Europe.
- Magna Charta Universitatum* 2020.
- Malmö universitet, remissvar avseende "En socionomutbildning i tiden (SOU 2025:27)", dnr MAU 2025/881, 2025-06-09.
- Marcusson, Lena (1999). "Den akademiska friheten och lagen", i Marcusson, Lena (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Iustus förlag.
- Marcusson, Lena (2005). *Universitetens rättsliga ställning. Rapport till SUHF:s förbunds församling*.
- Marcusson, Lena (2009). "Gränslös tillsyn? JO som extraordinärt tillsynsorgan på universitets- och högskoleområdet" i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell, *JO – Lagarnas väktare*. Riksdagens ombudsmän.
- Marcusson, Lena (2013). "Akademiskt ledarskap i nordiskt ljus", i Søvig, Karl Harald, Eskeland Schütz, Sigrid & Rasmussen, Ørnulf (red.) *Undring og erkjennelse. Festskrift till Jan Fridtjof Bernt 70 år*. Fagboksförlaget.
- Melin, Mats (2026). "Om domstolars och akademiers oberoende", i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2026 1, januari 2026, s. 113–122. <https://doi.org/10.53292/05c163c5.0acd93d6>.
- Mendy, Laila & Karlsson, Mikael (2025). "Coping with an antagonistic climate: Researchers' perspectives", i *Ambio* 54, s. 2190–2201. <https://doi.org/10.1007/s13280-025-02203-y>.
- Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2024a). *Arbetsrelaterad stress och ohälsa – om samband mellan utsatthet och etnisk tillhörighet, hudfärg och religion*. Rapport 2024:7.

- Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2024b). *Arbetsmiljön på svenska universitet och högskolor. Frisk- och riskfaktorer för forskande och undervisande personal*. Kunskapssammanställning 2024:9.
- Myndigheten för civilt försvar (2026). *Lista med de viktigaste samhällsfunktionerna – Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.
- Nationella sekretariatet för genusforskning, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2024). *Utsatthet vid svenska universitet och högskolor. En undersökning om trakasserier, hot och våld mot forskare och lärare*.
- Nergelius, Joakim (2022). *Svensk statsrätt*. Uppl. 5. Studentlitteratur.
- Nilsson, Annika & Refors Legge, Maria (kollegial granskning augusti 2026). "Academic Freedom in Swedish Law", i *European Constitutional Law Review*.
- Nord, Marina, Altman, David, Fernandes, Tiago, Good God, Ana & Lindberg, Staffan I. (2026). *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?*, University of Gothenburg; V-Dem Institute.
- Norris, Pippa (2021). "Cancel Culture: Myth or Reality?" i *Political Studies*, vol. 71, issue 1.
<https://doi.org/10.1177/00323217211037023>.
- Norris, Pippa (2025). "Cancel culture: Heterodox self-censorship or the curious case of the dog which didn't bark", i *International Political Science Review*, vol. 46, nr 3.
[doi:10.1177/01925121241269157](https://doi.org/10.1177/01925121241269157).
- OECD (2015). *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development (FM15)*. <https://doi.org/10.1787/9789264239012-en>.
- Oksanen, Atte, Celuch, Magdalena, Latikka, Rita & Nina Savela (2022). "Hate and harassment in academia: the rising concern of the online environment", i *Higher Education* 84:541–567.
<https://doi.org/10.1007/s10734-021-00787-4>.
- Olsen Lundh, Christina (2025). *Disciplinnämndens arbete och bedömning av disciplinärenden*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

- Olsson, Caroline, Toropova, Anna, Jensen, Irene & Björklund, Christina (2025). "Sexual harassment, bullying, burnout and organisational support during the COVID-19 pandemic in Swedish medical faculty – a survey study", i *Studies in Higher Education*, vol. 50, nr 2, s. 406–418.
<https://doi.org/10.1080/03075079.2024.2340055>.
- Pagil, Sophia, Reichel, Jane & Slokenberga, Santa (2022). "Etik som rättsligt verktyg? Etikprövning av forskning som rättslig skyddsåtgärd för enskilda", i *Nordisk socialrättslig tidskrift*, nr 31–32 2022.
- Persson, Vilhelm, Johansson, Mats, & Wahlberg, Lena. (2024). "Etikprövning och dataskydd – en vinnande kombination?", i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, häfte nr 3 2024, s. 325–348.
- Persson, Vilhelm (2025). "Mer akademisk frihet i ny associationsform?", i Almlöf, Hanna, Feldthusen, Rasmus Kristian & Lindsoug, Patrik, *Festskrift till Katarina Olsson*. Juristförlaget i Lund.
- Polanyi, Michael (1947). "The Foundations of Academic Freedom", i *The Lancet*, 3 maj 1947.
- Press Summary 29th April 2026, *The University of Sussex v The Office for Students*, (2026) EWHC 984 (Admin).
- Redogörelse 2025/26:JO1, *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2025*.
- Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, *Svara på remiss – Om remisser av betänkanden och andra förslag från Regeringskansliet*, SB PM 2021:1 (rev. 2026).
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Förslag angående bestämmelserna om kommuners och landstings högskoleutbildning*, Promemoria U2012/1253/UH, 2012-02-24.
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet*, Promemoria U2020/03053/UH, 2020-05-06.
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor*, Promemoria U2024/00153, 2024-01-25.

- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Utökade registerkontroller inom utbildningsväsendet och en ny grund för avskiljande av studenter*, Promemoria U2025/01126, 2025-04-01.
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Inbjudan att inkomma med intresseanmälan för deltagande i den satsning på högkvalitativa mastersprogram i offentlig förvaltning som föreslås i budgetpropositionen för 2026 (U2025/02159)*, 2025-11-06.
- Reichel, Jane (2015). "Transparency in EU Research Governance? A Case Study on Cross-border Biobanking", i Lind, Anna-Sara, Reichel, Jane & Österdahl, Inger (red.), *Information and Law in Transition. Freedom of Speech, the Internet, Privacy and Democracy in the 21st Century*, Liber Förlag.
- Riksrevisionen (2021). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning*. RiR 2021:5.
- Rome Ministerial Communiqué, 19 november 2020.
- Roos, Mari-Ann. Kommentaren till Brottsbalken 17 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 16 augusti 2026).
- Ruotsi, Mikael (2020). *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt. Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, Iustus förlag.
- Sabel, Bernhard & Larhammar, Dan (2025). "Reformation of science publishing: the Stockholm Declaration", i *R. Soc. Open Sci.* 12: 251805. <https://doi.org/10.1098/rsos.251805>.
- Saco (2025). *Sacos forskningspolitiska ståndpunkter – En forskning för kunskap, tillväxt och demokrati*.
- Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2016). *Kollegialitet. En modern styrform*. Uppl. 1. Studentlitteratur.
- Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2024). "Revitalizing Collegiality: Restoring Faculty Authority in Universities", i *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 87. <https://doi.org/10.1108/S0733-558X202387>.
- SCB (2026). *Forskning och utveckling i Sverige 2025. Preliminär statistik*.
- Scicomm-Support (2023). *Guideline. Dealing with attacks and un-objective conflicts in science communication*.

- Shih, Tommy, Gaunt, Albin & Östlund, Stefan. (2020). *Responsible internationalisation: Guidelines for reflection on international academic collaboration*. Stockholm: STINT.
- Shih, Tommy (2025). "En ökad press att hantera utländsk påverkan i den akademiska sektorn: Bakgrund och utmaningar", i *Högre utbildning*, 15(1), s. 23–33.
<https://doi.org/10.23865/hu.v15.6352>.
- Skarsgård, Kajsa, "Var femte postdok finns inte i statistiken", i *Universitetsläraryn* 2020-05-29,
<https://universitetslararen.se/2020/05/29/var-femte-postdok-finns-inte-i-statistiken/> (hämtad 2026-02-02).
- Skarsgård, Kajsa, "Ska vi då också ha professorer på stipendier?", i *Universitetsläraryn* 2020-05-29,
<https://universitetslararen.se/2020/05/29/ska-vi-da-ocksa-ha-professorer-pa-stipendier/> (hämtad 2026-08-18).
- Skarsgård, Kajsa, "Överblick av hot vid lärosätena saknas", i *Universitetsläraryn* 2021-03-31,
<https://universitetslararen.se/2021/03/31/overblick-av-hot-vid-larosatena-saknas/> (hämtad 2026-06-10).
- ST, remissvar avseende "Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH)", 2020-09-01.
- ST (2024). *Ett hållbart arbetsliv och ett demokratiskt samhälle. Fackförbundet ST:s förbundspolitiska program*.
- ST (2026). *Utsatt i statens tjänst En rapport om hot, våld och otillåten påverkan. Fackförbundet ST:s arbetsmiljöundersökning 2026*.
- ST och Sveriges förenade studentkårer (SFS) (2026). *Hur mår den internationella doktoranden? Migrationspolitik, språk, diskriminering och arbetsmiljö*.
- Statens ansvarsnämnd (2026). *Redogörelse för verksamheten 2025*.
- Statskontoret (2018). *Myndigheternas personalansvarsnämnder*.
- Statskontoret (2019). *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.
- Statskontoret (2025). *Generella regelverk för förvaltningsmyndigheter. Konsekvenser för universitet och högskolor (2025:11)*.

- Sterzel, Fredrik (2020). "Legalitetsprincipen", i Marcusson, Lena (red.), *Offentligrättsliga principer*, Iustus förlag.
- Stockholms universitet, *Yttrande över betänkandet En socionomutbildning i tiden*, dnr SU FV-1034-25, 2025-06-09.
- Stockholms universitet, *Regler för val av fakultetsnämnd och val av förslag till dekanus och prodekanus*, dnr SU FV-3111-24, 2024-09-26.
- Sveriges förenade studentkårer (SFS). *Inspel till forskningspropositionen 2024*, dnr P2-11/2324, 2023-10-27.
- Sveriges förenade studentkårer (SFS) (2024). *Akademisk frihet för studenter*.
- Sveriges förenade studentkårer (SFS) (2025). *SSO-handboken. En guide för studerandeskyddsombud*. Reviderad upplaga 2025.
- Sveriges förenade studentkårer (SFS), *Förslag om tillägg om Akademisk frihet i Förordning om konsekvensutredningar (SFS 2024:183)*, dnr P2-09/2526, 2025-10-06.
- Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) & Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), *Gemensamt uttalande för grundlagsskydd av högre utbildning och lärosätenas autonomi*, den 2 mars 2023.
- Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) & Sveriges unga akademi (SUA), *Tilläggsdirektiv till grundlagsutredning om akademisk frihet*, den 4 december 2023.
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2023). *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2022*.
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2018a). *Ingen tid för forskning – om professorers arbetsvillkor 2018*.
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2018b). *Ett spel för galleriet? Om anställningsprocesserna i akademien*.
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) och National Junior Faculty (2021). *Osäkert läge – en verklighet för juniora forskare i Sverige*.
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2021). *I skuggan av osäkerheten: om externfinansiering, osäkra anställningar och arbetsmiljö på universitet och högskolor*.

- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2024). *SULF:s verksamhetsinriktning 2025–2027*. Förbundsstyrelsens proposition fastställd av SULF:s kongress 2024.
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) (2025). *Hot och hat. Varför anmäler inte universitetslärare och forskare?*
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) & Uppsala universitet (2025). *Working as a postdoc – a survey*.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), *SUHF:s remissvar om akademisk frihet och livslångt lärande*, dnr 0026-20, 2020-08-26.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2021). *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensfrågor 2018–2020*.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2022). *Lärosätenas roll i totalförsvaret*, 2022-05-18, dnr SU-850-0047-15.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2023). *Ställningstagande mot hat och hot*, 2023-03-16, dnr SU-850-0007-23.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2023). *Till regeringen med anledning av beslut om förkortad mandatperiod för universitets- och högskolestyrelserna*, 2023-04-28, dnr SU-850-0024-23.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2023). *Vad gör vi? SUHF Symposium – Ett öppet samtal om hat och hot*, 2023-10-06.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2023). *SUHF:s inspel till den kommande forskningspolitiska propositionen*, 2023-10-31.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2024). *En historieskrivning av svensk högskola under 1900-tal och framåt*.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), remissvar avseende ”Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1)”, 2024-04-02.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2024). *Umeå universitet – ett exempel på hur arbetet med hot och våld kan göras till en del i det systematiska arbetsmiljöarbetet*. Rapportering Arbetsgivargruppen 25 oktober 2024.

- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) & Svenskt näringsliv (2023). *Råd till lärare, forskare och företag vid samverkan inom utbildning & forskning*, 2023-03-09, dnr SU-850-0003-1.
- Sverne Arvill, Ebba, Glantz, Yvette & Svensson, Ola (2023). *Visselblåsarlagen: en handbok*. Uppl. 1. Norstedts juridik.
- Sweco (2024). *Internationell utblick om akademisk frihet. Deskriptiv litteratursammanställning*, Bilaga 2 till Universitetskanslersämbetet (2024). *Akademisk frihet i Sverige. Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet*.
- Tanimoto, Anna S. (2025). *Uncertainties among faculty working in Sweden. Experiences of and implications for the psychosocial work environment, health, well-being, and work-family interference*. Doktorsavhandling, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Tham, Kerstin (2024). *När det givna fick läras om på nytt. Min berättelse om Malmö universitet, 2015–2024*.
- Torkelsson, Anna-Cajsa, "Forskare vittnar om hot efter att ha pratat om covid-19 med media", i *Läkartidningen*, 2021-10-14, <https://lakartidningen.se/nyheter/forskare-vittnar-om-hot-efter-att-ha-pratat-om-covid-19-med-media/> (hämtad 2026-08-23).
- Umeå universitet, Remissvar avseende "Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH)", dnr FS 1.5-1071-20, 2020-09-01.
- Umeå universitet (2024). *Levande värdegrund. Värdegrundsarbete i praktiken vid Umeå universitet*.
- Umeå universitet. *Universitetets förebyggande arbete mot hot och våld, Revisionsprojekt 2021–2022* (Power Point), 2024-10-09, <https://suhf.se/aktiviteter/umea-universitet-ett-exempel-pa-hur-arbetet-med-hot-och-vald-kan-goras-till-en-del-i-det-systematiska-arbetsmiljoarbetet/> (hämtad 2026-06-30).
- Umeå universitet (2026). *Årsredovisning 2025*.
- Unesco (1966). *Recommendation concerning the status of Teachers*.
- Unesco (1997). *Recommendation concerning the Status of Higher-education Teaching Personnel. Adopted by the General Conference at its twenty-ninth session, Paris, 21 October – 12 November 1997*.

- Unesco (2018). *Recommendation on Science and Scientific Researchers. Adopted on 13 November 2017 by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*.
- Unesco (2018). *Recommendation on Science and Scientific Researchers*.
- Unesco (2019). *Recommendation on Open Educational Resources (OER)*.
- Unesco (2021). *UNESCO Recommendation on Open Science*.
- Unesco (2023). *Recommendation on Education for Peace and Human Rights, International Understanding, Cooperation, Fundamental Freedoms, Global Citizenship and Sustainable Development*.
- Unesco (2023). *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*.
- Universitets- och högskolerådet (2019). *Förebyggande arbete mot sexuella trakasserier i akademien. En internationell forskningsöversikt. UHR:s rapportserie 2019:3*.
- Universitetskanslersämbetet (2020). *Rättssäker examination. Fjärde upplagan*.
- Universitetskanslersämbetet (2024a). *Akademisk frihet i Sverige. Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet*.
- Universitetskanslersämbetet (2024b). *Utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn. En kartläggning*.
- Universitetskanslersämbetet (2024c). *Föreskrifter inom högskolan – en vägledning*.
- Universitetskanslersämbetet (2024d). *Om universitetens interna resursfördelning. Fallstudier från fem lärosäten (2024:10)*.
- Universitetskanslersämbetet (2025). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2025 (2025:11)*.
- Universitetskanslersämbetet (2026a). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2026 (2026:14)*.
- Universitetskanslersämbetet (2026b). *Universitetskanslersämbetets årsredovisning 2025*.
- Universitetskanslersämbetet (2026c). *Disciplinärenden 2025 vid universitet och högskolor*.

- Universitetskanslersämbetet (2026d). *Småspråk och andra små ämnen i högskolan. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (2026:11).
- Universitetskanslersämbetet (2026e). *Språkets roll i lärosätenas kvalitetsarbete*.
- Uppsala universitet, Remiss: *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet* (U2020/03053/UH) dnr UFV 2020/1020, 2020-08-25.
- Uppsala universitet (2026). *Mänskliga rättigheter. Redovisning av uppdrag angående kompetensutvecklingsinsatser i mänskliga rättigheter för offentligt anställda år 2025*, dnr TEOL 2026/111.
- Utrikespolitiska institutet och Mälardalens universitet (2025). *Forskning med förbehåll? Auktoritär påverkan i svensk-kinesiska forskningsrelationer*.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*.
- Vetenskapsrådet (2019). *Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning. En fallstudie av några forskningsorienterade institutioner*.
- Vetenskapsrådet (2023). *Forskningskvalitet och internationell konkurrenskraft. Vetenskapsrådets inspel till forsknings- och innovationspropositionen*.
- Vetenskapsrådet (2024a). *God forskningssed 2024*.
- Vetenskapsrådet (2024b). *Externa forskningsmedel och attraktiva anställningar. Villkor för unga forskare med finansiering från Vetenskapsrådet*.
- Vetenskapsrådet (2025a). *Forskningsbarometern 2025. Svensk forskning i internationell jämförelse*.
- Vetenskapsrådet (2025b). *Forskning i samverkan – Drivkrafter, utmaningar och möjligheter för samverkan inom grundforskning mellan akademi och näringsliv*.
- Vetenskapsrådet (2026a). *En ansvarsfull internationalisering. Vägledande nationella riktlinjer 2026*.
- Vetenskapsrådet (2026b). *Reformer inom forskning och forskarutbildning 1990–2025*.
- Viklund, Lars & Wästfelt, Martin (2025). *Arbetsrätt i praktiken: en handbok*. Uppl. 23. Studentlitteratur. JUNO version 23.

- Wederus, Thomas, "Rapport visar: Postdoktorer i Uppsala har problem med arbetsmiljön", i *Universitetsläraryn* 2025-10-16, https://universitetslararen.se/2025/10/16/rapport-arbetsmiljoproblem-och-utsatthet-bland-postdoktorer-i-uppsala/?utm_campaign=UL_16okt_25&utm_content=unspecified&utm_medium=email&utm_source=apsis-anp-3 (hämtad 2026-02-02).
- Wenander, Henrik (2024). "Regeringsformen och de statliga lärosätena", i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 126 nr 3 2024.
- Wennergren, Bertil (2008). *Offentlig förvaltning i arbete*. Norstedts juridik, tredje upplagan.
- Åklagarmyndigheten (2022). *Hatbrott, Rättslig vägledning*, 2022:11.
- Öman, Sören. *Visselblåsarlagen: en kommentar till lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden* (1 juli 2025, JUNO) kommentaren till 1 kap. 2 §.
- Östling, Johan (2024). *Kunskapens stora hus*. Makadam förlag.

Offentligt tryck

Departementsserien m.m.

- Ds 2003:4, *Magisterexamen i internationell belysning*.
- Ds 2004:2, *Högre utbildning i utveckling – Bolognaprocessen i svensk belysning*.
- Ds 2022:22, *Bättre konsekvensutredningar*.
- Ds 2024:21, *En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor*.
- Skr. 2023/24:163, Statsrådsberedningen (2024). *Nationell säkerhetsstrategi*.

Propositioner

- Prop. 1949:101, *Förslag till lag om rätten till arbetstagares uppfinningar*.
- Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

- Prop. 1975:9, *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.*
- Prop. 1975:9, *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.*
- Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1976/77:59, *Regeringens proposition om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*
- Prop. 1976/77:149, *Regeringens proposition om arbetsmiljölagen m.m.*
- Prop. 1986/87:100, *Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88.*
- Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*
- Prop. 1992/93:169, *Om högre utbildning för ökad kompetens.*
- Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor.*
- Prop. 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation.*
- Prop. 1997/98:1, *Förslag till statsbudget för år 1998.*
- Prop. 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999.*
- Prop. 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*
- Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*
- Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation.*
- Prop. 2015/16:135, *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:1, *Förslag till statens budget för 2018.*
- Prop. 2018/19:58, *Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning.*
- Prop. 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2020/21:193, *Genomförande av visselblåsar direktivet.*

Prop. 2022/23:106, *Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner.*

Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030.*

Prop. 2024/25:60, *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.*

Prop. 2024/25:141, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*

Prop. 2024/25:165, *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.*

Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026.*

Prop. 2025/26:260, *En mer ändamålsenlig reglering av etikprövning av forskning som avser människor.*

Regeringsbeslut och kommittédirektiv

Dir. 2020:11, *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende.*

Dir. 2023:8, *Tilläggsdirektiv till 2020 års grundlagskommitté (Ju 2020:04).*

Dir. 2023:30, *Genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft.*

Dir. 2023:83, *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter.*

Dir. 2024:92, *Tilläggsdirektiv till 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05).*

Dir. 2025:42, *Stärkt skydd av den akademiska friheten.*

Dir. 2026:5, *En mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor.*

Dir. 2026:15, *Utredningen om stärkt skydd för uppgifter som rör forskning och innovation.*

Dir. 2026:82, *Ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov.*

Regeringsbeslut A2014/3095/DISK, *Uppdrag att utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda, 2014-08-28.*

- Regeringsbeslut A2025/00634 (delvis), A2025/00698, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*
- Regeringsbeslut KN2026/00442, *Uppdrag att genomföra kunskaps-
höjande insatser om immateriella tillgångar och rättigheter,*
2026-02-26.
- Regeringsbeslut Ku2016/01631/DISK, *Ändring av beslut om upp-
drag till Uppsala universitet angående kompetensutveckling om
männsliga rättigheter för statligt anställda,* 2016-06-30.
- Regeringsbeslut Ku2017/00254/DISK, Ku2017/00961/DISK,
*Uppdrag till Uppsala universitet angående kompetensutveckling
om männsliga rättigheter för statligt anställda,* 2017-05-18.
- Regeringsbeslut Ku2021/01427, *Regleringsbrev för budgetåret 2021
avseende anslag 6:1 inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse, ap. 14,
Insatser för männsliga rättigheter,* 2021-05-27.
- Regeringsbeslut U2023/02127, *Uppdrag att främja ansvarsfull inter-
nationalisering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssam-
arbeten.*
- Regeringsbeslut U2024/02810, U2026/01032, *Uppdrag till Veten-
skapsrådet om nationell stödfunktion för ansvarsfull internationali-
sering vid utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten,*
2026-05-21.
- Regeringsbeslut U2024/01012, U2025/01317, *Uppdrag om rikt-
linjer för ansvarsfull internationalisering vid utbildnings-, forsk-
nings- och innovationssamarbeten.*
- Regeringsbeslut U2025/01466 (delvis), *Regleringsbrev för budget-
året 2025 avseende Försvarshögskolan.*
- Regeringsbeslut U2025/02159 (delvis), U2026/00977, *Ändring av
regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Göteborgs universitet.*
- Regeringsbeslut U2025/02412 (delvis), *Regleringsbrev för budget-
året 2026 avseende Örebro universitet.*
- Regeringsbeslut, U2026/00185, *Regleringsbrev för budgetåret 2026
avseende universitet och högskolor.*
- Regeringsbeslut U2026/01202 (delvis), *Regleringsbrev för budget-
året 2026 avseende Försvarshögskolan.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1944:27, *Betänkande med utredning och förslag angående rätten till vissa uppfinningar m.m.*
- SOU 1973:2, *Högskolan*. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning U68.
- SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen*. Betänkande av 1973 års fri- och rättighetsutredning.
- SOU 1992:1, *Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Betänkande av högskoleutredningen.
- SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor*. Delbetänkande av fri- och rättighetskommittén.
- SOU 1996:21, *Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform*. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT -93).
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag. Del 1* Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*. Betänkande av Ledningsutredningen.
- SOU 2016:29, *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden*. Betänkande av Forskarkarriärutredningen.
- SOU 2017:40, *För dig och för alla*. Delbetänkande av Utredningen om regleringen av biobanker.
- SOU 2018:36, *Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser*. Slutbetänkande av Forskningsdatautredningen.
- SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).
- SOU 2020:40, *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*. Slutbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2020:45, *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*. Betänkande av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté.
- SOU 2021:65, *Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur*.
- SOU 2021:83, *Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter*. Betänkande av Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter.

- SOU 2022:2, *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*. Betänkande av Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor.
- SOU 2022:45, *Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus*. Betänkande av Utredningen om utökade möjligheter att upprätthålla en god arbetsmiljö.
- SOU 2023:19, *Statlig forskningsfinansiering – underlagsrapporter*. Delbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen.
- SOU 2023:59, *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*. Slutbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen.
- SOU 2024:18, *Nya regler om cybersäkerhet*. Delbetänkande av Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven.
- SOU 2025:27, *En socionomutbildning i tiden*. Betänkande av Utredningen om en översyn av socionomexamen.
- SOU 2025:96, *Fler möjligheter till ökat välbefinnande*. Slutbetänkande av Produktivitetskommissionen.
- SOU 2026:41, *Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt, Volym 1*. Betänkande av 2024 års jämställdhetsutredning.

Utländskt offentligt tryck

- NOU 2006:19, *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*.
- NOU 2022:2, *Akademisk ytringsfrihet. God ytringskultur må bygges nedefra, hver dag*.
- Prop. 126 L (2022 – 2023), *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*.

Utskottsbetänkanden

- Bet. 2002/03:KU32, *Lagrådets arbetsformer*.
- Bet. 2008/09:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

- Bet. 2009/10:UbU23, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*
- Bet. 2010/11:KU4, *En reformerad grundlag (vilande grundlagsbeslut, m.m.).*
- Bet. 2020/21:UbU16, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Bet. 2022/23:JuU27, *Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner.*
- Bet. 2024/25:JuU29, *Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier m.m.*
- Bet. 2025/26:KU20, *Granskningsbetänkande.*
- Bet. 2025/26:UbU31, *En mer ändamålsenlig reglering av etikprövning av forskning som avser människor.*

Webbsidor

- Academic Freedom Index, "Academic Freedom Index",
<https://academic-freedom-index.net/>.
- Akademikerförbundet SSR, "Motverka hot och våld i arbetslivet",
<https://akademssr.se/rad-och-stod/arbetsmiljo/hot-och-vald/dig-som-ar-chef> (hämtad 2026-07-15).
- Arbetsgivarverket, "Arbetsmiljö",
<https://www.arbetsgivarverket.se/arbetsgivarguiden/arbetsmiljo>
(hämtad 2026-01-30).
- Arbetsgivarverket, "Hot, våld och trakasserier från tredje man",
<https://www.arbetsgivarverket.se/arbetsgivarguiden/hot-vald-och-trakasserier-fran-tredje-man#Enskilt%C3%A5tal-omenstatligarbetstagareblir%C3%A5talad%C3%B6rbrottkopplattilltj%C3%A4nsten> (hämtad 2026-03-21).
- Arbetsmiljöverket, "Tipsa om risker i arbetsmiljön",
<https://www.av.se/om-oss/kontakta-oss/tipsa-om-risker-i-arbetsmiljon/> (hämtad 2026-02-16).
- Arbetsmiljöverket, "Visselblåsning",
<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/lagar-och-regler-om-arbetsmiljo/visselblasarlagen/> (hämtad 2026-06-03).

- Brottsförebyggande rådet, "Otillåten påverkan",
<https://bra.se/amnen/otillaten-paverkan#h-Introduktion>
(hämtad 2026-01-11).
- Brottsoffermyndigheten, "Är du utsatt för näthat?",
<https://www.brottsoffermyndigheten.se/utsatt-for-brott/sarskilda-brottstyper/nathat/> (hämtad 2026-06-29).
- Campus totalförsvar, "Organisation",
<https://campustotalforsvar.se/om-campus-totalforsvar/organisation> (hämtad 2026-08-20).
- CoARA, Coalition for Advancing Research Assessment, "What is CoARA?", <https://www.coara.org/> (hämtad 2026-05-08).
- Council of Europe, "Kortfattat om Europarådet",
<https://www.coe.int/sv/web/about-us/who-we-are>
(hämtad 2026-08-07).
- Diskrimineringsombudsmannen, "Vad händer när du anmält?",
<https://www.do.se/diskriminerad/anmal-diskriminering/vad-hander-nar-du-anmalt> (hämtad 2026-02-17).
- Diskrimineringsombudsmannen, "Statistikunderlag 2015–2025",
<https://www.do.se/rattsfall-beslut-lagar-stodmaterial/anmalningsstatistik> (hämtad 2026-06-12 och 2026-06-25).
- Etikprövningsmyndigheten, "Vad innebär det så kallade studentundantaget?", <https://etikprovningmyndigheten.se/faq/vad-innebar-det-sa-kallade-studentundantaget/> (hämtad 2026-08-19).
- European Commision, "HR Excellence in Research",
<https://euraxess.ec.europa.eu/hrexcellenceaward>
(hämtad 2026-05-08).
- European Commission, "Gender equality in research and innovation", https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation_en (hämtad 2026-05-05).
- European Network of Ombuds in Higher Education, ENOHE, "About us", <https://enohe.net/#abou> (hämtad 2026-05-08).
- European Parliament, "European Parliament Forum for Academic Freedom", <https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/ep-academic-freedom> (hämtad 2026-02-12).

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), "Artikel 13 – Frihet för konsten och vetenskapen", <https://fra.europa.eu/sv/eu-charter/article/13-frihet-konsten-och-vetenskapen#explanations> (hämtad 2026-05-05).

Government UK, "Press release. Government reaffirms commitment to Free Speech in universities", 2025-01-15, <https://www.gov.uk/government/news/government-reaffirms-commitment-to-free-speech-in-universities> (hämtad 2025-09-18).

Göteborgs universitet, "Etik i forskningen", <https://www.gu.se/forskning/etik-i-forskningen#etikarbete-och-stod-vid-goteborgs-universitet> (hämtad 2026-04-29).

Högskolans avskiljandenämnd, "Avgöranden", <https://www.han.se/avskiljande-av-studenter/avgoranden> (hämtad 2026-03-16).

Institutet för språk och folkminnen, *Nyordslistan 2019*, "cancelkultur", <https://www.isof.se/svenska-spraket/nyord/nyordssoket/2020/cancelkultur> (hämtad 2026-03-23).

International Science Council, "The Right to Participate in and Benefit from Science", <https://council.science/our-work/right-to-science/> (hämtad 2026-02-17).

Justitiekanslern, "Alla anmälningar utreds inte", <https://www.jk.se/tillsyn/alla-anmaelningar-utreds-inte/> (hämtad 2026-02-13).

Justitiekanslern, "Frågor och svar om JK:s tillsyn", <https://www.jk.se/tillsyn/fraagor-och-svar-om-jks-tillsyn/> (hämtad 2026-03-20).

Justitiekanslern, "Tillsyn", <https://www.jk.se/tillsyn/> (hämtad 2026-06-02).

Justitiekanslern, "Tryck- och yttrandefriheten", <https://www.jk.se/tryck-och-yttrandefrihet/> (hämtad 2026-01-26).

Justitieombudsmannen, "Anmäl till JO", <https://www.jo.se/jo-anmalan/> (hämtad 2026-02-02).

Justitieombudsmannen, "JO-beslut", <https://www.jo.se/jo-beslut/> (hämtad 2026-07-22).

- Karolinska Institutet, "Frågor och svar om USA och PubMed"
<https://kib.ki.se/node/3514> (hämtad 2026-06-10).
- Karolinska Institutet, Svensk Medical Subject Headings (MeSH).
<https://mesh.kib.ki.se/>.
- KNAW, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences,
"Advisory report on legal safeguards for academic freedom",
<https://www.knaw.nl/en/publications/advisory-report-legal-safeguards-academic-freedom> (hämtad 2026-05-11).
- Kungl. Tekniska högskolan, KTH Intranät, "Det är det kollegiala som gör en akademi", 2026-08-04,
<https://intra.kth.se/aktuellt/nyheter/det-ar-det-kollegiala-som-gor-en-akademi-1.1485937> (hämtad 2026-08-11).
- Linnéuniversitetet, "Etikkommittén Sydost", <https://lnu.se/mot-linneuniversitetet/samarbeta-med-oss/Projekt-och-natverk/etikkommiten-sydost/> (hämtad 2026-04-29).
- Lunds universitet, "Lunds universitets råd för etik och akademisk frihet", <https://etikradet.blogg.lu.se/etikradet/> (hämtad 2026-04-27).
- Lunds universitet, Medarbetarwebben "Föreslå kandidater till val av lärarledamöter i universitetsstyrelsen våren 2026", 2026-02-16,
<https://www.medarbetarwebben.lu.se/artikel/foresla-kandidater-till-val-av-lararledamoter-i-universitetsstyrelsen-varen-2026> (hämtad 2026-06-17).
- Lunds universitet, Medarbetarwebben, "Nytt projekt ska stärka akademisk frihet vid Lunds universitet", 2025-12-01,
<https://www.medarbetarwebben.lu.se/artikel/nytt-projekt-ska-starka-akademisk-frihet-vid-lunds-universitet> (hämtad 2026-04-27).
- Lunds universitet, Medarbetarwebben, "Projekt akademisk frihet och universitetets roll i samhället",
<https://www.medarbetarwebben.lu.se/akademiskfrihet>, senast uppdaterad 2026-04-24 (hämtad 2026-04-27).
- The Magna Charta Observatory, "Living Values in Higher Education Institutions", <https://www.magna-charta.org/activities-and-projects/living-values> (hämtad 2026-04-27).

- Magna Charta Universitatum Observatory, "Signatory Universities", <https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities> (hämtad 2026-04-28).
- MR-forum, "Om oss", <https://mr-forum.se/om-oss/> (hämtad 2026-05-07).
- Offentliganställdas förhandlingsråd, "Statlig sektor", <https://ofr.se/branschfakta/statlig-sektor/> (hämtad 2026-06-15).
- Office for Students, "Freedom of speech. Changes to Regulation", <https://www.officeforstudents.org.uk/for-providers/freedom-of-speech/freedom-of-speech/changes-to-regulation/> (hämtad 2025-09-18).
- Office for Students, "Office for students", <https://www.officeforstudents.org.uk/> (hämtad 2025-09-18).
- Office for Students, "Our relationship with government", <https://www.officeforstudents.org.uk/about/how-we-are-run/our-relationship-with-government/> (hämtad 2025-09-18).
- Office for Students, "University of Sussex fined £585,000 for free speech and governance breaches", 2025-03-26, <https://www.officeforstudents.org.uk/news-blog-and-events/press-and-media/university-of-sussex-fined-585-000-for-free-speech-and-governance-breaches/> (hämtad 2025-09-18).
- Office of the Independent Adjudicator", <https://www.oiahe.org.uk/> (hämtad 2025-09-18).
- Ottersen, Ole Petter, "Att tysta en forskare", Karolinska institutet, 2021-10-13, <https://blog.ki.se/rektor/2021/10/13/att-tysta-en-forskare/> (hämtad 2026-03-23).
- Partsrådet, <https://partsradet.se/> (hämtad 2026-07-15).
- Partsrådet, "Vi erbjuder – Verktyg, arbetsmaterial och utbildningar", <https://partsradet.se/vi-erbjuder/verktyg-arbetsmaterial-och-utbildningar/> (hämtad 2026-03-19).
- Patent- och registreringsverket, "Ditt ansvar att forskningsresultaten kommer till nytta", <https://www.prv.se/sv/studenter-och-forskare/doktorand-och-forskare/nyttiggorande-av-forskning/> (hämtad 2026-03-18).

- The Rectors of the Dutch universities, "Statement on Academic Freedom", 30 May 2025, <https://www.ru.nl/en/about-us/news/statement-on-academic-freedom> (hämtad 2025-10-29).
- Regeringskansliet, "Nya styrelser för 30 universitet och högskolor", 2023-04-27, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/04/nya-styrelser-for-30-universitet-och-hogskolor/> (hämtad 2026-03-15).
- Regeringskansliet, "Regeringsärende", <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/regeringsarende/> (hämtad 2026-07-20).
- Roseneil, Sasha "OfS free-speech absolutism allows abuse, harassment, and bullying", Higher Education Policy Institute, 2025-04-09, <https://www.hepi.ac.uk/2025/04/09/ofs-free-speech-absolutism-allows-abuse-harassment-and-bullying/>, (hämtad 2025-09-18).
- Saco, "En forskning för kunskap, tillväxt och demokrati", 2025-09-02, <https://www.saco.se/opinion-fakta/vad-tycker-saco/sacos-forskningspolitiska-standpunkter/> (hämtad 2026-07-03).
- SafeScience, "About ScienceSafe", <https://www.wetenschapveilig.nl/en/about-us> (hämtad 2025-10-29).
- SCB, "Försämrade arbetsmarknad under 2024. Statistiknyhet från SCB 2025-02-25", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/utbud-av-arbetskraft/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-2024/> (hämtad 2026-01-30).
- Scholars at Risk, Sweden Section, "Medfinansiering för att ta emot en riskutsatt forskare", <https://www.sarsverige.se/medfinansiering-for-att-ta-emot-en-riskutsatt-forskare> (hämtad 2026-05-08).
- Scicomm-Support, <https://scicomm-support.de/en/> (hämtad 2026-01-10).
- Statens ansvarsnämnd, "Vad gör Statens ansvarsnämnd?", <https://www.statensansvarsnamnd.se/> (hämtad 2026-03-26).

- Statskontoret, "God förvaltningskultur",
<https://www.statskontoret.se/kunskapsstod-och-regler/forvaltningskultur/> (hämtad 2026-05-05).
- Statskontoret, "Konsekvenshjälp",
<https://forum.statskontoret.se/konsekvensutredning/konsekvenshjalpen/> (hämtad 2026-06-03).
- Statskontoret, "Konsekvensutredning är ett verktyg för analys och bedömning",
<https://forum.statskontoret.se/konsekvensutredning/utgangspunkter/verktyg-for-bedomning-och-analys/> (hämtad 2026-04-22).
- Statskontoret, "Otillåten påverkan och korruption är två sidor av samma mynt", <https://www.statskontoret.se/kunskapsstod-och-regler/forvaltningskultur/otillaten-paverkan/> (hämtad 2026-06-05).
- Svenska Akademiens ordböcker, "Otillbörlig",
<https://svenska.se/?q=otillb%C3%B6rlig&activeTab=so&exactMatch=true&id=272609> (hämtad 2026-08-17).
- Svenska läkaresällskapet, "Forskare måste kunna publicera resultat utan att utsättas för hot", 2021-01-13,
<https://www.sls.se/sls/aktuellt/nyheter/forskare-maste-kunna-publicera-resultat-utan-att-utsattas-for-hot> (hämtad 2026-03-23).
- Sveriges kommuner och regioner (SKR), "Forskning och utveckling",
<https://skr.se/samhalleochnaringsliv/innovationochforskning.7677.html#h-Forskningochutveckling> (hämtad 2026-06-07).
- Sveriges radio, "Brittiska universitet riskerar böta miljoner", 2025-03-31, <https://www.sverigesradio.se/artikel/brittiska-universitet-riskerar-bota-miljoner> (hämtad 2025-09-18).
- Sveriges unga akademi m.fl. "Unga forskare i nordisk-baltiskt upp-rop – stärk den akademiska friheten nu", 2025-12-15,
<https://sverigesungaakademi.se/pressmeddelande/unga-forskare-i-nordisk-baltiskt-upprop-stark-den-akademiska-friheten-nu/> (hämtad 2026-03-30).
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), "Samverkansgrupp kring akademisk frihet",
<https://suhf.se/arbetsgrupper/samverkansgrupp-kring-akademisk-frihet/> (hämtad 2026-07-02).

- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Introduktion till postdok", <https://sulf.se/jobb-lon-och-villkor/postdok-i-sverige/> (hämtad 2026-02-02).
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Låga basanslag har skapat akademiska forskarhotell", Ledare i *Universitetsläraren* 2023-10-30, <https://sulf.se/ledare-i-universitetslararen/laga-basanslag-har-skapat-akademiska-forskarhotell/> (hämtad 2026-01-08).
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Personalansvarsnämnder", <https://sulf.se/jobb-lon-och-villkor/uppsagning/personalansvarsnamnder/> (hämtad 2026-06-23).
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Sacokongressen biföll SULF-motion om akademisk frihet", Nyhet 13 november 2025, <https://sulf.se/nyhet/sacokongressen-bifoll-sulf-motion-om-akademisk-frihet/> (hämtad 2026-07-02).
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), "Universitetslärares upphovsrätt – frågor och svar", <https://sulf.se/jobb-lon-och-villkor/upphovsratt/upphovsratt-en-oversikt/> (hämtad 2026-03-18).
- "Takk og lov – med Anine Kierulf", podcast. Avsnitt "Militär beredskap mot hets och hat med Jon Reichelt", 2024-05-08. Juristenes Utdanningssenter och Juridika i Norge.
- Universitetet i Oslo, "Kontakt Studentombudet", <https://www.uio.no/om/organisasjon/studentombud/kontakt/> (hämtad 2026-05-04).
- Universitetet i Oslo, "Vitenskapsombudet ved UiO", <https://www.uio.no/om/organisasjon/vitenskapsombud/> (hämtad 2026-05-04).
- Universitets- och högskolerådet, "Bolognaprocessen – det europeiska området för högre utbildning", <https://www.uhr.se/internationella-mojligheter/Bolognaprocessen/> (hämtad 2026-07-13).
- Universitets- och högskolerådet, "Lagar och regler som styr den högre utbildningen", <https://www.uhr.se/publikationer/lagar-och-regler-for-hogre-utbildning/> (hämtad 2026-04-28).

- Universitets- och högskolerådet, "UHR och EU:s visseblåsar-direktiv", <https://www.uhr.se/om-uhr/uhr-och-eus-visseblasardirektiv/> (hämtad 2026-07-15).
- Universitetskanslersämbetet, "Anmälan mot ett lärosäte", <https://www.uka.se/juridisk-tillsyn-och-studentratt/studenters-rattssakerhet/anmalan-mot-larosate> (hämtad 2026-06-08).
- Universitetskanslersämbetet, "Juridisk tillsyn", <https://www.uka.se/juridisk-tillsyn-och-studentratt/juridisk-tillsyn> (hämtad 2026-06-08).
- Universitetskanslersämbetet, "Jämställdhet i statistiken", <https://www.uka.se/sa-fungerar-hogskolan/om-jamstalldhet-i-hogskolan/jamstalldhet-i-statistiken> (hämtad 2026-06-12).
- Universitetskanslersämbetet, "Universitet och högskolor", <https://www.uka.se/sa-fungerar-hogskolan/universitet-och-hogskolor> (hämtad 2026-08-14).
- Uppsala universitet, "A Week on Academic Freedom 23–27 October 2023" <https://www.uu.se/forskning/demokrati-och-hogre-utbildning/kalendarium/arkiv/2023-10-23-a-week-on-academic-freedom> (hämtad 2026-04-27).
- Uppsala universitet, "A Week on Academic Freedom 20–23 October 2025", <https://www.uu.se/forskning/demokrati-och-hogre-utbildning/kalendarium/arkiv/2025-10-20-a-week-on-academic-freedom> (hämtad 2026-04-27).
- Uppsala universitet, "Riktlinjer avseende intellektuella tillgångar skapade vid Uppsala universitet", <https://www.uu.se/medarbetare/organisation-styrning/regler/riktlinjer-avseende-intellektuella-tillgangar-skapade-vid-uppsala-universitet> (hämtad 2026-07-16).
- Uppsala universitet, Vetenskapsområdet för medicin och farmaci, "Vad är kollegialitet?", <https://www.uu.se/medarbetare/vetenskapsomrade/medicin-och-farmaci/organisation-och-styrning/kollegialitet> (hämtad 2026-04-29).
- Vetenskapsrådet, "Bibliometri – ett mått på forskningens kvalitet", <https://www.vr.se/analys/sa-arbetar-vi-med-analys/bibliometri.html> (hämtad 2026-06-23).

- Vetenskapsrådet, "Inga nya bidrag inom utvecklingsforskning", 2023-06-27,
<https://www.vr.se/aktuellt/nyheter/nyhetsarkiv/2023-06-27-inga-nya-bidrag-inom-utvecklingsforskning.html>
(hämtad 2026-06-05).
- Vetenskapsrådet, "Mer om det rättsliga ramverket för forskning",
<https://dataguiden.se/planera-och-identifiera/lagkrav-och-principer/mer-om-det-rattsliga-ramverket-for-forskning>
(hämtad 2026-02-03).
- Vetenskapsrådet, "Mer än någonsin behöver vi nu värna akademisk frihet och fri forskning", GD kommenterar, 2025-03-27,
<https://www.vr.se/aktuellt/generaldirektoren-kommenterar/gd-kommenterar/2025-03-27-mer-an-nagonsin-behoover-vi-nu-varna-akademisk-frihet-och-fri-forskning.html>
(hämtad 2026-04-24).
- Vetenskapsrådet, "Nätverk för FoU-myndigheter",
<https://www.vr.se/uppdrag/natverk-for-fou-myndigheter.html>
(hämtad 2026-06-07).
- Vetenskapsrådet, "Tillgängliggörande av forskningsdata och FAIR-kriterier", <https://www.vr.se/uppdrag/oppen-vetenskap/oppen-tillgang-till-forskningsdata/stod-och-verktyg/tillgangliggorande-av-forskningsdata-och-fair-kriterier.html> (hämtad 2026-03-18).
- Vetenskapsrådet, "Vad är forskningsinfrastruktur?",
<https://www.vr.se/uppdrag/forskningsinfrastruktur/vad-ar-forskningsinfrastruktur.html> (hämtad 2026-06-10).
- Vetenskapsrådet, Dataguiden, "Mer om det rättsliga ramverket för forskning", <https://dataguiden.se/planera-och-identifiera/lagkrav-och-principer/mer-om-det-rattsliga-ramverket-for-forskning#h-Dataskyddvidforskning>
(hämtad 2026-03-12).
- Åklagarmyndigheten, "Enskilt åtal",
<https://www.aklagare.se/ordlista/e/enskilt-atal/>,
(hämtad 2026-07-02).
- Överklagandenämnden för etikprövning, "Regelverk",
<https://www.onep.se/regelverk/> (hämtad 2026-03-12).

Överklagandenämnden för högskolan, ”Att överklaga”,
<https://www.onh.se/att-overklaga/att-overklaga>
(hämtad 2026-03-20).

Överklagandenämnden för högskolan, ”Välkommen till Över-
klagandenämnden”, <https://www.onh.se/>
(hämtad 2026-03-30).

Domar och myndighetsbeslut

EU-domstolen

Domstolens dom den 13 november 2003, *Valentina Neri mot European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)*, C-153/02, ECLI:EU:C:2003:614

Domstolens dom den 6 oktober 2020, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792

Domstolens dom den 7 september 2022, *Cilevičs m.fl.*, C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638

Europadomstolen

Yanasik mot Turkiet, ansökan nr 14524/89,
dom meddelad 6 januari 1993

24515/94 mot Turkiet, ansökan nr 24515/94,
dom meddelad 17 januari 1996

Tarantino m.fl. mot Turkiet, ansökan nr 51122/99,
dom meddelad 26 februari 2002

Kiliç mot Turkiet, ansökan nr 22492/93, dom meddelad 28 mars 2003.

Leyla Sahin mot Turkiet, ansökan nr 44774/98,
dom meddelad 10 november 2005

Mürsel Eren mot Turkiet, ansökan nr 60856/00,
dom meddelad 7 februari 2006

İrfan Temel m.fl. mot Turkiet, ansökan nr 36458/02,
dom meddelad 3 mars 2009

Sorguç mot Turkiet, ansökan nr 17089/03, dom meddelad 23 juni 2009

Lombardi Vallauri mot Italien, ansökan nr 39128/05,
dom meddelad 20 oktober 2009

Hasan Yazici mot Turkiet, ansökan nr 40877/07,
dom meddelad 15 april 2014

Mustafa Erdogan m.fl. mot Turkiet, ansökan nr 346/04 och 39779/04,
dom meddelad 27 maj 2014

Kharlamov mot Ryssland, ansökan nr 27447/07,
dom meddelad 8 oktober 2015

Kula mot Turkiet, ansökan nr 20233/06, dom meddelad 19 juni 2018

Regeringsrätten

RÅ 1992 not. 161

Kammarrätten

Kammarrätten i Stockholm, 2005-04-12, mål nr 1247-05

Kammarrätten i Göteborg, 2011-03-15, mål nr 6658-10

Kammarrätten i Stockholm, 2018-12-12, mål nr 6956-18

Kammarrätten i Stockholm, 2019-06-10, mål nr 3408-19

Kammarrätten i Sundsvall, 2020-11-09, mål nr 1381-20

Förvaltningsrätten

Förvaltningsrätten i Stockholm, 2022-06-14, mål nr 11999-22

Förvaltningsrätten i Uppsala, 2023-04-10, mål nr 4319-23

Förvaltningsrätten i Göteborg, 2023-09-29, mål nr 10471-23

Förvaltningsrätten i Stockholm, 2024-05-24, mål nr 8250-24

Förvaltningsrätten i Stockholm, 2025-01-17, mål nr 407-25

Arbetsdomstolen

AD 1982 nr 18

AD 1990 nr 116

AD 2004 nr 58

Justitiekanslern (JK)

JK beslut dnr 5394-10-31

JK beslut dnr 2721-11-30

JK beslut dnr 8322-14-30

JK beslut dnr 3249-16-21

JK beslut dnr 4323-17-2.4

Riksdagens ombudsmän (JO)

JO beslut dnr 4210-2005

JO beslut dnr 149-2009

JO beslut dnr 4420-2013

JO beslut dnr 4183-2016

JO beslut dnr 7274-2017

JO beslut dnr 5889-2018

JO beslut dnr 1286-2024

JO beslut dnr 2345-2025

JO beslut dnr 12455-2025

Universitetskanslersämbetet

Universitetskanslersämbetets beslut den 19 oktober 2021, *Fråga om högskolelagens krav att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens även gäller vid Försvarshögskolan*, reg. nr 31-00206-21

Universitetskanslersämbetets beslut den 13 juni 2023, *Anmälan mot Lunds universitet om begränsning av akademisk frihet*, reg. nr 31-00533-22

Kommittédirektiv 2025:42

Stärkt skydd av den akademiska friheten

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera nuvarande regelverk och vid behov föreslå ändringar i regelverket som syftar till att stärka skyddet av forskares och lärares individuella akademiska frihet. Utredaren ska även undersöka behovet av att stärka stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet. Syftet är att stärka lärares och forskares individuella akademiska frihet och därigenom stärka svensk högre utbildning och forskning.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om nuvarande regelverk är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares individuella akademiska frihet vid svenska universitet och högskolor,
- ta ställning till om och i så fall hur stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2026.

Uppdraget att föreslå hur den akademiska friheten kan stärkas vid svenska universitet och högskolor

Kort om den nuvarande regleringen av den akademiska friheten

Av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen framgår att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Av 1 kap. § 6 högskolelagen (1992:1434) har sedan 1993 framgått att det som allmänna principer för forskningen ska gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt, och att forskningsresultat får publiceras fritt. Sedan den 1 juli 2021 regleras även den akademiska friheten i samma bestämmelse. Av bestämmelsen framgår att det som allmän princip i högskolornas verksamhet ska gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

I förarbetena till 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen anges bl.a. att bestämmelsen omfattar den individuella akademiska friheten i lärosätets verksamhet, det vill säga i både forskning och utbildning. För utbildningens del innebär det t.ex. att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella, resultat lyftas fram. Både lärare och studenter har ett ansvar för att främja och värna en sådan kultur, i ömsesidig respekt. Bestämmelsen inkluderar inte förhållandet mellan staten och lärosätena, utan det som regleras är relationen mellan lärosäte och individer, vilket inkluderar studenter. Vidare är bestämmelsen avsedd att vara en principbestämmelse vilket innebär att lärosätena behöver arbeta aktivt med hur den ska omsättas i praktiken. Lärosätesledningarna ges därigenom ett ansvar för att själva prioritera frågan om akademisk frihet och värna en kultur som tillåter fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning (prop. 2020/21:60, s. 23).

Den akademiska friheten i relation till andra regelverk

Den akademiska friheten är inte ovillkorlig och begränsas av de rättsliga ramar som finns. De situationer som ger upphov till diskussioner om akademisk frihet involverar ofta andra rättsområden, bl.a. yttrandefrihet, straffrättsliga överträdelser, arbetsgivaransvar och frågor om oredlighet i forskning. Som exempel kan en händelse som från ett håll uppfattas som legitim styrning inom ett lärosätes verk-

samhet, från ett annat håll uppfattas som en inskränkning av den akademiska friheten. Detta innebär att relationen mellan regleringen av akademisk frihet och annan lagstiftning kan vara komplicerad.

Yttrandefriheten skyddas bl.a. i regeringsformen. I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen anges att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. I fråga om friheten att ge ut tryckta skrifter och motsvarande frihet att yttra sig i bl.a. radio och tv samt filmer gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). En av de grundläggande principerna i mediegrundlagarna är meddelarfriheten. Den innebär att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift, i program eller genom teknisk upptagning, om uppgifterna lämnas till vissa personkategorier eller organ som anges i mediegrundlagarna (1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL). En viktig del av meddelarfriheten är att det s.k. repressalieförbudet som innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i grundlagsskyddad media har brukat sin tryck- eller yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk (3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL).

Reglerna om meddelarskydd har inte någon uttrycklig motsvarighet i regeringsformen. Repressalieförbudet, som alltså ses som del av meddelarskyddet, gäller dock som en allmän yttrandefrihetsrättslig princip utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. En offentliganställd person är alltså skyddad mot repressalier från arbetsgivarens sida även när han eller hon har gjort bruk av sin yttrandefrihet i andra former än de som upptas i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (SOU 2020:45, s. 90 och JO 2010/11, s. 605, JO dnr 1286-2024). Således innebär repressalieförbudet att offentliganställda som använt sig av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är skyddade mot straffrättsliga ingripanden. Det innebär också att de är skyddade mot arbetsrättsliga ingripanden. Ett förbudet ingripande kan t.ex. vara uppsägning, utebliven löneökning eller befordran, eller att den anställde fräntas vissa arbetsuppgifter. Men förbudet kan även omfatta andra åtgärder med mindre påtagliga konsekvenser, såsom tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen.

Om en person anser att ett statligt lärosäte inte utför sina uppgifter i enlighet med gällande författningar kan det anmälas till Riks-

dagens ombudsmän (JO). Det kan t.ex. handla om att lärosätet anses göra intrång i medborgarens fri- och rättigheter. Vid eventuella brott mot tryck- och yttrandefriheten är det Justitiekanslern (JK) som står som ensam åklagare. Det innebär att det endast är JK som får besluta om att inleda förundersökning och väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott och andra straffbelagda överträdelser av yttrandefrihetsgrundlagen. Detsamma gäller vid överträdelser av tryckfrihetsförordningen.

Enligt förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ansvarar myndigheten bl.a. för kvalitetssäkring, uppföljning och tillsyn när det gäller statliga universitet och högskolor, enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd och enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå som får statsbidrag. UKÄ har i uppdrag att utöva tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Detta innebär att UKÄ är tillsynsmyndighet för högskolesektorn i Sverige och den myndighet som granskar att lärosätena följer de lagar och regler som gäller på högskoleområdet. UKÄ har således mandat att t.ex. utreda och ta beslut med anledning av anmälningar från studenter och forskare i frågor som rör högskolelagen.

Enligt 5 kap. 1 § högskolelagen svarar en särskild överklagandenämnd för prövning av överklaganden av vissa beslut på högskoleområdet. Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) är en självständig myndighet dit bl.a. studenter, forskare och lärare kan överklaga vissa beslut tagna av lärosäten. ÖNH kan t.ex. pröva överklaganden över beslut om anställning vid ett statligt lärosäte och beslut om att dra in resurser för en doktorands forskarutbildning. Dessutom kan ÖNH pröva överklaganden av vissa beslut av statliga lärosäten på den grunden att besluten strider mot förbudet mot diskriminering och repressalier enligt diskrimineringslagen (2008:567).

Ökade utmaningar motiverar en analys av hur skyddet av den akademiska friheten kan stärkas

Universitet och högskolor har en viktig roll som en kritisk och reflekterande kraft i ett öppet och demokratiskt samhälle. Deras verksamhet ska präglas av den öppenhet och det kritiska tänkande som främjar forskning och utbildning av hög kvalitet. Den akademiska friheten innebär bl.a. att forskare och lärare har möjlighet att fritt dela

och kommunicera vetenskapligt baserad kunskap av hög kvalitet och trovärdighet. Forskare och lärare har samtidigt en viktig roll i att värna det akademiska samtalet och dess bidrag till samhällsutvecklingen, där utbytet av olika idéer och perspektiv baserade på vetenskap står i centrum och där utmaningar ses som tillfälle för reflektion och dialog.

Det offentliga debattklimatet har blivit hårdare och mer polariserat. Den snabba spridningen av olika former av desinformation och propaganda är en särskild utmaning som riskerar att påverka allmänhetens förtroende för såväl våra institutioner som för vetenskapen. Personer som deltar i det offentliga samtalet och som engagerar sig i samhällsfrågor är särskilt utsatta för hat, hot och trakasserier. Detta gäller inte minst forskare. I juni 2023 beslutade riksdagen, efter förslag i propositionen Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner (prop. 2022/23:106), lagändringar som innebär ett stärkt straffrättsligt skydd för bl.a. utbildningspersonal inom högskolan. En utredare har även i betänkandet Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier (SOU 2024:1) bl.a. föreslagit ändringar i 17 kap. 2 § brottsbalken som syftar till att stärka skyddet mot trakasserier i flera avseenden. Betänkandet lämnades i januari 2024 och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet, har i samarbete med Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) kartlagt utsattheten hos anställda vid universitet och högskolor. I slutrapporten Utsatthet vid svenska universitet och högskolor – En undersökning om trakasserier, hot och våld mot forskare och lärare (2024) går att läsa att 39 procent av respondenterna har blivit utsatta för hot och trakasserier, varav 37 procent under det senaste året när undersökningen genomfördes. Att forskare och lärare utsätts för hot och trakasserier i sin yrkesroll är allvarligt. Det är inte bara ett angrepp på dem som individer utan kan även utgöra angrepp på den akademiska friheten.

För att få bättre förståelse av läget för den akademiska friheten vid svenska lärosäten fick UKÄ 2023 i uppdrag av regeringen att göra fallstudier och ge en sammanfattande nationell bild av och internationell utblick på arbetet för att värna den akademiska friheten (U2023/00137). Resultaten redovisades i maj 2024 i rapporten Akademisk frihet i Sverige – Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet (111-00127-23). Fokus i

UKÄ:s arbete har, med hänvisning till förarbetena till 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen, varit på relationen mellan individen och lärosätet.

UKÄ:s rapport visar att Sverige utifrån en internationell jämförelse generellt har en hög nivå av akademisk frihet. Som exempel lyfts Sveriges mycket goda resultat i Academic Freedom Index (AFI) som sammanställs av Varieties of Democracy vid Göteborgs universitet. Men enligt AFI har det under de senaste tio åren skett en försämring av den akademiska friheten i flera länder. Även i länder med generellt hög nivå av akademisk frihet har det enligt AFI skett försämrings inom indikatorer som t.ex. friheten att forska och undervisa utan påverkan. I Sverige har det under denna period inte skett någon signifikant minskning av den akademiska friheten enligt AFI, även om värdet minskat på några indikatorer. I UKÄ:s rapport går det bl.a. att läsa att varannan lärare, forskare och doktorand anser att den akademiska friheten vid svenska lärosäten är utmanad, och en tredjedel anser att deras egen akademiska frihet är utmanad i dag. Av de respondenter som upplevt att deras akademiska frihet har utmanats menar tre fjärdedelar att det medfört någon form av förändring i deras beteende, t.ex. att de har bytt forskningsfokus. Den situation som flest uppger att de upplevt i samband med forskningsverksamheten är att forskningen och den akademiska diskussionen på arbetsplatsen blivit homogen på grund av informella nätverk och vänskapsband. Den näst vanligaste situationen respondenterna har upplevt är att kollegor på arbetsplatsen inte ger utrymme för idéer och perspektiv som utmanar konsensus i forskningsmiljön. En mindre andel svarar även att de har upplevt påtryckningar från kollegor på arbetsplatsen att ändra en forskningsfråga eller metod mot deras vilja. De två senare situationerna har enligt respondenterna inneburit en utmaning av deras akademiska frihet i högre grad än den förstnämnda. Den situation som flest svarat att de upplevt i samband med utbildningsverksamheten och som skulle kunna utmana den akademiska friheten är att studenter utövar påtryckningar om att kursinnehåll ska tas bort eller läggas till på deras kurs. Därefter är den näst vanligaste situationen att studenter inte accepterar att lärandesituationen ska präglas av ett öppet samtalsklimat. Andelen som svarat att detta faktiskt inneburit en utmaning av deras akademiska frihet är ungefär lika stor för båda dessa situationer.

Den akademiska friheten kan inte tas för given utan behöver aktivt skyddas och främjas. Som anges ovan har lärosätenas ledningar ansvar för att själva prioritera frågan om akademisk frihet och värna en kultur som tillåter fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning. När det gäller tillämpningen av akademisk frihet i lärosätenas verksamhet så lyfter UKÄ i sin rapport att många svenska lärosäten har anslutit sig till olika dokument, avtal eller organisationer som tar ställning för den akademiska friheten. De flesta lärosäten har dessutom någon form av dokumenterad vision, strategi eller mål som syftar till att värna den akademiska friheten.

Att de flesta lärosäten har styrdokument som syftar till att värna den akademiska friheten är positivt. Men det är viktigt att lärosätena dessutom bedriver ett aktivt arbete med att se till att den akademiska friheten skyddas i deras verksamheter. Det behöver samtidigt säkerställas att lärosätena har förutsättningar för att genomföra detta arbete.

De situationer som kan uppstå inom högskolan, t.ex. situationer där lärare blir ifrågasatta eller får utstå hat eller hot på grund av vilka termer som används eller vilka teoretiska angreppssätt som tillämpas, kan vara komplexa. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Yttrandefriheten begränsas dock bl.a. av vissa straffstadganden, t.ex. hets mot folkgrupp, olaga hot, förtal eller förolämpning. Den akademiska friheten innebär inte att en person ska vara fri från kritik. Samtidigt har lärosätena som arbetsgivare ett viktigt ansvar att säkerställa en god arbetsmiljö och varken forskare, lärare eller studenter ska behöva utsättas för hat, hot eller trakasserier. Det akademiska samtalet är en kärna i den akademiska miljön och såväl lärare och forskare som studenter har ett stort ansvar att upprätthålla det.

Ett viktigt led i att kunna besvara frågan hur ett lärosäte ska agera när en forskare eller lärare upplever att deras akademiska frihet utmanas är att undersöka vilket rättsligt skydd den akademiska friheten har, t.ex. vilken skyldighet lärosätena har att utreda inskränkningar av den akademiska friheten och att vidta åtgärder. Det behöver även särskilt belysas innebörden och omfattningen av det förbud mot repressalier som framgår av 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL och som gäller som en allmän yttrandefrihetsrättslig princip utanför TF:s och YGL:s områden, i de fall där forskare och lärare anmäler eller kommunicerar om inskränkningar av den akademiska friheten.

Regeringens bedömning är att det behövs en översyn av dagens regelverk med målet att säkerställa att det ger tillräckligt skydd av

forskares och lärares individuella akademiska frihet. Det behöver bl.a. säkerställas att lärosätenas ansvar för att främja och värna den akademiska friheten i sin verksamhet är tydligt. Det inkluderar lärosätenas ansvar för att utreda och vidta åtgärder när forskare och lärare anmäler att deras akademiska frihet utmanas, men även att regelverket ger tydlig vägledning vid eventuella överklaganden eller anmälningar till tillsynsmyndigheterna. För att lärosäten ska kunna utreda och vidta åtgärder behöver det även säkerställas att forskare och lärare kan anmäla inskränkningar av den akademiska friheten, utan rädsla för repressalier.

I budgetpropositionen för 2024 har regeringen framhållit att den administrativa överbyggnaden behöver minska för att ge plats åt lärosätenas kärnuppgift. Forskarnas tid bör frigöras för att fokusera på att bedriva forskning i världsklass och att bygga framstående forskningsmiljöer (prop. 2023/24:1, utg.omr. 16 avsnitt 5.6.2). Regeringen gav i juni 2024 Statskontoret i uppdrag att analysera konsekvenserna av universitets och högskolors administrativa uppgifter (U2024/01755). Det är viktigt att utredaren i arbetet beaktar lärosätenas administrativa börda och hur den påverkas av eventuella förslag. Vid förslag på åtgärder som kan komma att innebära en ökad administrativ börda för lärosätena, behöver utredaren därför särskilt ta ställning till och redogöra för hur detta vägs upp av ökad individuell akademisk frihet för forskare och lärare.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om nuvarande regelverk är ändamålsenligt för att skydda forskares och lärares individuella akademiska frihet vid svenska universitet och högskolor,
- vid behov lämna förslag på ändringar i regelverket som syftar till att stärka skyddet för den individuella akademiska friheten vid svenska universitet och högskolor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag eller i arbetsrättslig lagstiftning.

Stödet till forskare och lärare behöver stärkas

Lärosätena ansvarar i enlighet med högskolelagen för att främja och värna den akademiska friheten i sin verksamhet. Lärosätena har bl.a. ett arbetsrättsligt ansvar att skydda sina anställda mot hat, hot och trakasserier på arbetsplatsen. Enligt UKÄ:s undersökning uppger de flesta lärosätena att hat, hot och trakasserier har ökat och att det utgör en utmaning mot den akademiska friheten. UKÄ visar även på exempel ur lärosätenas svar på att dessa utmaningar kommer såväl inifrån lärosätena som utifrån. Myndighetens intryck är att lärosätena har svårare att hantera dessa utmaningar när de kommer utifrån.

Flera lärosäten har i UKÄ:s undersökning påpekat att det finns ett stort mörkertal av situationer som kan innebära utmaningar mot den akademiska friheten som inte kommer till ledningens kännedom. En konsekvens av detta är att lärosätena har svårt att svara på frågan om hur vanligt det är att den akademiska friheten utmanas internt eller externt. I svaren från forskare, lärare och doktorander går att läsa att få av dem söker hjälp från lärosätet när de upplever att deras akademiska frihet utmanats och endast en liten andel upplever att de fick tillräckligt stöd. Dessutom svarar endast runt hälften att de anser sig ha den kunskap som behövs om akademisk frihet för deras roll. Detta stöds också av den tidigare nämnda rapporten, Utsatthet vid svenska universitet och högskolor – En undersökning om trakasserier, hot och våld mot forskare och lärare (2024), där det framkommer att en majoritet av respondenterna antingen inte vet om det finns en handlingsplan för utsatthet vid brott eller liknande, eller att de vet att en sådan inte finns. Runt en tredjedel svarade även att de inte visste vart de skulle vända sig om de blir utsatta för brott eller liknande obehagliga händelser.

Undersökningarna visar på att det finns ett behov av att bl.a. öka kunskaperna om akademisk frihet hos forskare och lärare. Men även att stödet behöver förbättras till dem som upplever att deras akademiska frihet utmanats, t.ex. genom hat, hot eller trakasserier. En viktig förutsättning för att den akademiska friheten ska kunna skyddas är att forskare och lärare har tillräcklig information om regelverket, inklusive deras rättigheter och skyldigheter. Frågor om akademisk frihet innebär dessutom ofta komplexa bedömningar av olika regelverk, vilket kan vara svårt för en enskild individ att på egen hand urskilja och förstå. Att information och stöd finns tillgängligt kan då

vara centralt för att säkerställa att dessa situationer kan uppmärksammas och utredas. I UKÄ:s undersökning tillfrågades forskare, lärare och doktorander om de har upplevt vissa typer av situationer i sin akademiska vardag och om de upplevt att dessa i så fall utmanat deras akademiska frihet. De i svaren tre vanligaste situationerna berörde interna omständigheter kopplade till kollegiet och den kollegiala miljön. Dessa omständigheter, såsom informella nätverk och vänskapsband, kan innebära att det uppstår konflikter mellan enskilda forskare och personer i ledningspositioner. För den enskilde forskaren kan det då vara viktigt att det finns information och stöd att tillgå som är fristående från lärosätet.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det bör utredas om, och i så fall hur, stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet kan stärkas. Lärosätena har ett viktigt ansvar som arbetsgivare att säkerställa att anställda har det stöd och den information och som de behöver i sitt arbete. Men det bör också övervägas om en befintlig myndighet ska ges i uppdrag att ge stöd till forskare och lärare i frågor som rör deras akademiska frihet. Ett sådant uppdrag skulle t.ex. kunna innebära att det inrättas en särskild funktion som samordnar expertis och kompetens inom området, samt tillhandahåller information och ger vägledning. Det ska däremot inte ingå i ett eventuellt uppdrag att representera individer eller ta ställning i individuella ärenden. Det är viktigt att de uppgifter som myndigheten föreslås ansvara för är ändamålsenliga utifrån syftet att ge stöd till forskare och lärare i frågor som rör deras akademiska frihet. Utformningen av uppdraget kräver noggranna överväganden vad gäller vilket ansvar och vilka uppgifter myndigheten ska ges. Det behöver särskilt tydliggöras vilken roll myndigheten med ett sådant uppdrag ska ha i relation till lärosätenas ansvar, bl.a. som arbetsgivare. Uppdraget ska utformas så att det inte inverkar på lärosätenas arbetsgivar- och arbetsmiljöansvar, arbetsledningsrätten eller den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Vidare ska uppdraget utformas med respekt för arbetsmarknadens parter autonomi. Om det ska inrättas en särskild funktion behöver det även göras noggranna överväganden vad gäller dess organisatoriska form, placering och finansiering.

Det finns myndigheter med ansvar för att granska och ta beslut i frågor som kan röra akademisk frihet, exempelvis går vissa beslut inom högskolan att överklaga till ÖNH och som tillsynsmyndighet har UKÄ möjlighet att utreda och ta beslut i ärenden som rör

högskolelagen. Om ett statligt lärosäte anses ha gjort intrång i en persons fri- och rättigheter kan det anmälas till JO och eventuella brott mot tryck- och yttrandefriheten kan anmälas till JK. Granskning och tillsyn inom andra områden som påverkar forskare och lärare i deras yrkesroll, t.ex. vad gäller arbetsmiljö och etikprövning av forskning omfattas också av andra myndigheters ansvarsuppgifter. Vidare har Arbetsgivarverket i uppgift att svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Om en myndighet ska ges i uppdrag att ge stöd till forskare och lärare behöver därför dess roll i förhållande till andra myndigheters uppgifter särskilt belysas.

Det är viktigt att utredaren i arbetet beaktar lärosätenas administrativa börda och hur den påverkas av eventuella förslag. Vid förslag på åtgärder som kan komma att innebära en ökad administrativ börda för lärosätena, behöver utredaren därför särskilt ta ställning till och redogöra för hur detta vägs upp av en ökad individuell akademisk frihet för forskare och lärare.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall hur, stödet till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet kan stärkas,
- utreda förutsättningarna för att ge en befintlig myndighet i uppdrag att ge stöd till forskare och lärare i frågor som gäller deras akademiska frihet, inklusive lämna förslag på hur ett sådant uppdrag kan utformas och vilka verktyg och uppgifter som myndigheten ska ges, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensanalys

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utredaren ska särskilt redogöra för konsekvenserna av förslagen för forskare och lärare och för enskildas rättigheter. Utredaren ska också redogöra för konsekvenser av förslagen för universitet och högskolor, särskilt vad gäller den administrativa bördan. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete och så långt möjligt redovisa könsbaserad statistik och lyfta fram om

relevanta områden saknar statistik eller om statistiken inte är könsbaserad

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från universitet och högskolor, UKÄ, Universitets- och högskolerådet, JO, Arbetsgivarverket, andra berörda myndigheter, samt andra aktörer inklusive fackliga organisationer och Sveriges förenade studentkårer.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Erfarenheter bör inhämtas från andra länder, i första hand inom EU och Norden, i den omfattning som tiden för utredningen gör det möjligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2026:10

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt skydd av den akademiska friheten (U 2025:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2026

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 24 april 2025 kommittédirektiv om stärkt skydd av den akademiska friheten (dir. 2025:42). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 30 juni 2026.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 augusti 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2026:43

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt skydd av den akademiska friheten (U 2025:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2026

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 24 april 2025 kommittédirektiv om stärkt skydd av den akademiska friheten (dir. 2025:42). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 juni 2026. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 5 februari 2026 förlängdes utredningstiden och uppdraget ska redovisas senast den 14 augusti 2026 (dir. 2026:10).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 11 september 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Sammanställning över möten

Inom ramen för utredningen har vi genomfört följande möten och andra aktiviteter. Utöver denna förteckning har vi även haft en rad möten med enskilda forskare och lärare samt andra verksamma i sektorn.

Dialogmöten med statliga universitet och högskolor

Vi anordnade sex fysiska dialogmöten, varav två vid Umeå universitet, två vid Malmö universitet och två vid Uppsala universitet. Samtliga möten anordnades i november 2025. Dessutom anordnade vi tre digitala dialogmöten i december 2025. Vi hade separata möten för rektorer och prorektorer respektive forskare, lärare och doktorander. Lärosätena bestämde själva vilka som skulle delta i mötena och fick möjlighet att skicka upp till tio medarbetare.

Vid dessa sammanlagt nio möten deltog följande lärosäten: Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack, Kungl. Musikhögskolan, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens universitet, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

Dialogmöten med enskilda utbildningsanordnare

Vi anordnade två digitala dialogmöten i januari och februari 2026 för forskare, lärare och doktorander, samt rektorer och prorektorer. De sex största enskilda utbildningsanordnarna bjöds in. Lärosätena bestämde själva vilka som skulle delta i mötena och fick möjlighet att skicka upp till tio medarbetare.

Vid dessa två möten deltog följande lärosäten: Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Marie Cederschiöld högskola, Röda Korsets högskola och Sophiahemmet högskola.

Möten med universitet och högskolor

Utöver dialogmötena har vi haft bland annat följande möten:

- Chalmers tekniska högskola: prorektorer (27 januari 2026)
- Göteborgs universitet: seminarier vid Handelshögskolan och Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet (26 och 27 januari 2026); medarbetare vid Nationella sekretariatet för genusforskning (26 januari 2026); styrelsen Göteborgs universitet (14 april 2026)
- Karlstads universitet: Disciplinnämnden (13 maj 2026)
- KTH: Equality Office (29 januari 2026)
- Luleå tekniska universitet (18 maj 2026)
- Lunds universitet: Avdelningen för säkerhet och miljö och HR-sektionen (3 februari 2026); Eva Åkesson, senior rådgivare, tidigare rektor Uppsala universitet (24 februari 2026); projektgrupp akademisk frihet (25 februari och 18 maj 2026)
- Malmö universitet: Introduktionsdag för doktorander och forskare i historiedidaktik (4 september 2025)
- Stockholms universitet: Humanvetenskapliga seminariet: Lärares och forskares individuella akademiska frihet och ansvar (23 mars 2026)
- Sveriges lantbruksuniversitet: rektor (11 maj 2026)
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF): flera möten 2025 och 2026 med presidiet och analysgruppen

- Uppsala universitet: Universitetsbiblioteket, bibliotekshalvdag, tema akademisk frihet (22 augusti 2025); Juridiska fakulteten, Forskardagen i offentlig rätt om akademisk frihet (9 oktober 2025); akademiombudsman tillika biträdande universitetsdirektör och förhandlingschef HR-avdelningen (24 oktober 2025 och 14 april 2026); HR-direktör vid Uppsala universitet (12 januari 2026); rektorsråd för lika villkor (2 februari 2026); nätverket för teknisk och administrativ personal vid Uppsala universitet (12 mars 2026); konferens om akademisk frihet i USA och Sverige (21 maj 2026); forskningsprogrammet demokrati och högre utbildning (10 juni 2026)

Möten med statliga forskningsfinansiärer

- Energimyndigheten, Formas, Forte och Vetenskapsrådet (gemensamt möte 10 december 2025, Vinnova och Rymdstyrelsen hade förhinder)

Möten med andra myndigheter

- Arbetsgivarverket (21 januari 2026)
- Arbetsmiljöverket (21 januari 2026)
- ChefsJO (10 februari 2026)
- Institutet för mänskliga rättigheter (18 november 2025 och 24 februari 2026)
- Justitiekanslern (29 september 2025)
- Kungl. biblioteket och Uppsala universitetsbibliotek (5 mars 2026)
- Nämnden för prövning av oredlighet i forskning (Npof) (14 november 2025)
- Statskontoret (12 juni 2026)
- Universitetskanslersämbetet Juridiska avdelningen (5 februari 2026); måndagsseminarium (11 maj 2026)

- Universitets- och högskolerådet (29 september 2025)
- Överklagandenämnden för högskolan (19 februari 2026)

Möten med akademier

- Akademidagen i Uppsala (Kungl. Gustav Adolfs Akademien för svensk folkkultur, Kungl. Vetenskaps societeten, Kungl. Humanistiska Vetenskaps-Samfundet och Kungl. Vetenskaps-samhället) (14 mars 2026)
- Kungl. Vetenskapsakademien (12 januari, 4 och 11 februari 2026)
- Sveriges unga akademi (juni 2025)

Möten med stiftelser och fonder

- Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse och Stiftelsen Marcus och Amalia Wallenbergs Minnesfond (4 mars 2026)
- Riksbankens jubileumsfond (21 januari 2026)

Andra möten och aktiviteter

- Almedalen 2025: Hur stärker vi den akademiska friheten? Arrangör SFS, SUHF, SULF, Sveriges unga akademi, Arena för Forskning och Demokrati (juni 2025)
- Almedalen 2026: Släpp forskningen fri – det är valår! Arrangör Malmö universitet och Vetenskap och allmänhet; Gränslös kunskap – med geopolitiska gränsvakter, arrangör Uppsala universitet; Vilken roll har universitet och högskolor för konkurrenskraft och demokrati? Arrangör SUHF (juni 2026)
- Ahlbäck Öberg, Shirin, professor Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet (2 september 2025)
- Centrum för marin evolutionsbiologi, Konferens om biodiversitet, BMC Uppsala (9 oktober 2025)

- Entreprenörsskapsforum, Swedish Philanthropy Summit 2025: Filantropins roll i en föränderlig värld: forskning, finansiering och frihet (10 oktober 2025)
- Falling Walls Science Summit, Berlin, rundabordssamtal på temat Academia under attack: Action against Antidemocratic Threats (8 november 2025)
- Feministiska juriststudenter Uppsala (FEMJUR) (20 januari 2026)
- Fredman, Pam, tidigare rektor Göteborgs universitet och särskild utredare (26 januari 2026)
- Kierulf, Anine, Førsteamanuensis, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, särskild utredare NOU 2022:2 (11 september 2025)
- Nätverket för FoU-myndigheter (arrangör Vetenskapsrådet) (28 januari 2026)
- Prefekt och lektor, Handelshögskolan, Göteborgs universitet (17 februari 2026)
- Prodekan Vetenskapsområdet för medicin och farmaci, Uppsala universitet (20 januari 2026)
- Professor, Centrum för genusvetenskap, Uppsala universitet (26 mars 2026)
- Scicomm-Support, Tyskland (16 januari och 11 februari 2026)
- Sweden-Korea Education, Research, and Innovation Collaboration (SKERIC), Science diplomacy academy (22 januari 2026)
- Sveriges förenade studentkårer (SFS) (september 2025)
- Sveriges kommuner och regioner (SKR), nätverksträff FoU-direktörer (28 maj 2026)
- Svenskt näringslivs samverkansgrupp för forskningspolitik (10 december 2025)
- Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), förbundsordförande (6 februari 2026)
- Vetenskap och allmänhet (19 januari 2026)

- Utredningen om en mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor, dir. 2026:5 (flera möten våren 2026)
- Utredningen om stärkt skydd för uppgifter som rör forskning och innovation, dir. 2026:15 (4 juni 2026)
- Utredningen om ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov, dir. 2026:82 (24 augusti 2026)
- von Essen, Ulrik, justitieråd, tidigare utredare (18 augusti 2025)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetall-arbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstörv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldssättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LL.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny specialläroutbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.
52. En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. S.
53. Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. A.
54. Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. Ju.
55. Säkrare verifiering av identitet. Volym 1 och 2. Fi.
56. En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. KN.
57. Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. U.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Genomförande av plattformsdirektivet. [3]
Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]
Jämställdhet i en föränderlig tid
– nuläge och vägar framåt.
Volym 1 & 2. [41]
Parallella samhällsstrukturer – ett kunskapsunderlag för förbättrad integration och minskat utanförskap. [53]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]
Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]
Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]
Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]
Odlingstörv och klimatet. [18]
Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]
Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]
Åtgärder mot överskuldssättning. [43]
En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]
Säkrare verifiering av identitet.
Volym 1 och 2. [55]

Försvarsdepartementet

- Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

- 710 miljoner skäl till reformer. [2]
Registrering av EES-medborgare. [9]
Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]
Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]
Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]
Digitala verktyg inom bolagsrätten.
Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]
Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]
Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]
Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]
Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]
Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter.
Volym 1 och 2. [42]
Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]
Tillträdesförbud. [48]
Stärkt egendomsskydd i regeringsformen. [54]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

En lag om företagsansvar. Genomförande av EU-direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet. [56]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]

En reform av den statliga barn- och ungdomsvården. Volym 1, 2 och 3. [52]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]

En ny speciallärarutbildning. [50]

Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]

Akademisk frihet – ansvar, uppdrag och stärkta förutsättningar för framtiden. [57]